

转变中的欧盟对华经济外交

——从“以商促变”到“负责任共存”

赵 柯 毕 阳

【内容摘要】 欧盟对华经济外交已发生重大转变，正在从“以商促变”的旧框架进入“负责任共存”的新框架。欧盟认为，“以商促变”的旧框架导致中欧经济利益分配失衡，欧盟作为相对收益较少的一方既无法有效保障自身的经济安全，又无法推动中国按照西方意愿进行变革。因此，欧盟推出“负责任共存”新框架，旨在通过重塑多元化、本地化的经贸网络，推出更具针对性的贸易投资工具，以及加强西方国家的对外经济政策协调，应对中国的所谓“系统性竞争”。新框架具有浓厚的价值观色彩，对抗性明显加强，但其不寻求改变中国，不愿对华经济脱钩，在给中欧关系调整带来挑战的同时也提供了发展机遇和合作空间。“负责任共存”的新框架是被动防御型的，其有效性不仅取决于欧盟的政策执行力度，在很大程度上也取决于中国的对欧政策，中国应对的关键在于持续扩大中欧在双边和全球层面的共同利益，“锁定”中欧关系的“战略性”。因此，我们既要坚持中欧经贸合作，又要推动中欧绿色发展战略的对接，并扩展全球经济治理层面的合作。

【关键词】 欧盟 经济外交 中欧关系 以商促变 负责任共存

【作者简介】 赵柯，中共中央党校（国家行政学院）国际战略研究院俄罗斯与欧洲研究所副所长、副教授（北京 邮编：100091）；毕阳，外交学院外交学专业博士研究生（北京 邮编：100037）

【中图分类号】 D814.1 **【文献标识码】** A

【文章编号】 1006-1568-(2022)05-0083-21

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.202205005

经贸关系是中欧全面战略伙伴关系的压舱石，双方互为重要的经济合作伙伴，^① 但近年来中欧经贸关系在不断深化的同时也呈现两个新的发展态势。一是欧盟开始越来越多地采取“对抗性”姿态来处理对华贸易争端，2020 年欧盟实施了 150 项贸易救济措施（相比 2019 年增加 10 项），包括 128 项反倾销措施、19 项反补贴措施和 3 项保障措施，其中对中国实施贸易救济措施的数量最多，多达 99 项。^② 二是面对中国国际竞争力的迅速提升，欧盟对华经贸政策出现泛政治化、泛安全化趋势，认为中国的经济发展模式已从根本上改变了全球经济和政治秩序，对既有全球经济治理体系造成挑战，并影响欧洲企业在全中国和内部市场的公平竞争环境。^③ 欧盟将中欧经济合作中的技术性分歧和摩擦上升到经济制度层面的差异和竞争，使经贸关系“武器化”，这导致双方努力多年并于 2020 年底完成谈判的《中欧全面投资协定》在欧盟的批准过程中遭遇政治阻力，给中欧关系蒙上阴影。这些现象的深层原因是欧洲对华经济外交发生了重大转变，正在从“以商促变”的旧框架进入“负责任共存”的新框架。本文重点分析欧盟对华经济外交新框架的出台背景、内涵特征与政策举措，并对其前景和影响进行分析。

一、概念界定与文献回顾

国际贸易对现代国家尤为重要，甚至有观点认为真正的现代政治始于贸易成为政治关注焦点的时候，^④ 从外交或国际关系角度出发考察国家间经贸事务是现代民族国家的重要特征。早在 18 世纪，英国哲学家大卫·休谟就

① 欧盟统计局的数据显示，2021 年中国是欧盟第二大货物贸易出口国和第一大货物贸易进口国，欧盟对中国出口 2 233 亿欧元，占欧盟出口总额的 10.2%，从中国进口 4 722 亿欧元，占欧盟进口总额的 22.4%。Eurostat, “China-EU-international Trade in Goods Statistics,” February 2022, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=China-EU_-_international_trade_in_goods_statistics#Recent_developments.

② European Commission, “39th Annual Report on the EU’s Anti-Dumping, Anti-Subsidy and Safeguard Activities and the Use of Trade Defence Instruments by Third Countries Targeting the EU in 2020,” COM (2021) 496, September 30, 2021, p. 5.

③ European Commission, “Trade Policy Review-An Open, Sustainable and Assertive Trade Policy,” February 18, 2021, https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2021/february/tradoc_159438.pdf.

④ [英]伊斯特凡·洪特：《贸易的猜忌》，译林出版社 2018 年版，第 9 页。

观察到当时欧洲的君主们从对经济问题的漠不关心转变为从战争的逻辑看待经济。^①到了19世纪,德国经济学家弗里德里希·李斯特对亚当·斯密倡导的自由贸易提出了批评,认为斯密的学说忽略了国家间的竞争,是一种理想状态下的世界主义经济学,而现实世界需要国家经济学。^②不过,经济外交被国家有意识地用作政策工具,并真正进入学术视野则更晚一些。日本对经济外交的研究起步较早,为打破二战后的国际孤立,日本提出了“贸易立国”的思路,希望通过这样的经济策略推动日本走向世界、开拓海外新市场。^③之后,越来越多的学者进入经济外交研究领域,经济外交得到了更广泛的讨论。然而,目前对于什么是经济外交仍没有统一的定义。^④

一般认为,经济外交(Economic Diplomacy)包含两层含义。一是强调经济外交是一个国家对外经贸合作的总和。它不仅包含商务外交(Commercial Diplomacy)中促进对外投资与贸易、扩大对外经济合作的内容,也包含处理对外经济政策问题的外交。^⑤二是强调将经济资源作为奖励

① 休谟指出,在商业国家之间广泛存在着互相猜忌的心理,它们对别国的发展心存疑惧,把所有的贸易国家都看作是自己的对手,认为别国的繁荣昌盛必然会使本国遭受不利。[英]休谟:《休谟经济论文选》,商务印书馆2011年版,第74—77页。

② [德]弗里德里希·李斯特:《政治经济学的国民体系》,商务印书馆1983年版,序言,第1—3页。

③ 周永生:《近50年“经济外交”概念研究述评》,《杭州师范学院学报(社会科学版)》2006年第3期,第28—32页。

④ 对于什么是经济外交,学术界目前尚未有统一的界定,European Parliament,“EU Economic Diplomacy Strategy,” March 3, 2017, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/570483/EXPO_IDA\(2017\)570483_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/570483/EXPO_IDA(2017)570483_EN.pdf)。狭义的经济外交通常被定义为使用情报收集、游说、代表、谈判和宣传等传统外交工具来推进国家的对外经济政策,参见Adam Watson, *Diplomacy: The Dialogue Between States*, London: Routledge, 1982; Keith Hamilton and Richard Langhorne, *The Practice of Diplomacy: Its Evolution, Theory, and Administration*, London: Routledge, 1995; R. P. Barston, *Modern Diplomacy*, London: Longman, 1997。鲍德温将经济外交称为经济国策,强调其作为地缘政治工具的一面,指的是通过战略性地使用积极或消极的方式,如经济制裁、经济援助等,以达到经济或非经济方面的目标。参见David A. Baldwin, *Economic Statecraft*, Princeton: Princeton University Press, 2020。英国伦敦政经学院经济外交委员会的研究报告从广义角度定义,认为经济外交应包含商业外交,规范和标准,双边、多边和诸边协议的谈判,国际组织的参与,经济政策五大要素,具体指的是通过经济外交促进贸易和投资,塑造不具约束力的标准和监管规范,谈判和执行相关贸易、投资、发展协议等,代表本国参与国际组织以发挥其经济影响力,通过经济手段塑造国家行为和国际体系以寻求经济利益和外交等政策目标的平衡。London School of Economics and Political Science, “UK Economic Diplomacy in the 21st Century,” February 9, 2021, <https://www.lse.ac.uk/ideas/Assets/Documents/reports/LSE-IDEAS-UK-Economic-Diplomacy-in-the-21st-Century.pdf>。

⑤ 如在世贸组织等机构下开展组织代表团工作、监督和报告他国的经济政策和发展情

或制裁手段，以追求特定的外交政策目标，^① 这个层面的经济外交也常被称为“经济国策”（Economic Statecraft）。大卫·鲍德温（David Baldwin）认为，经济国策有三个基本组成部分：一是在施加影响过程中所采取的政策工具类型是经济的，二是施加影响的对象是其他国际行为体，三是施加影响的范围包括目标对象的信念、态度、意见、期望、情绪或行为倾向等。^② 可以看出，经济国策意义上的经济外交重点是通过经济资源影响国际社会其他成员的行为，以达到经济方面或非经济方面的目标。

在经济全球化遭遇逆流，特别是中美贸易关系紧张的背景下，西方国家更加强调大国竞争的回归，将经济外交作为大国博弈的重要竞技场，经济外交特别是大国经济外交的理念和实践也呈现新特征。

第一，强调经济外交要维护国家经济安全，认为经济外交应更好地在商业开放与外交战略目标之间寻求平衡。^③ 安全优先逐渐成为各国的政策选择，特别是特朗普政府奉行“经济安全就是国家安全”的理念，认为以繁荣换取安全的国家最终会一无所获，^④ 这对西方国家的经济外交产生了重大影响。尽管各国对经济安全有不同的理解与偏好，但加强对外国投资审查以及增强本国供应链弹性等都是经济外交重点关注的议题，^⑤ 各类经济制裁工具也被越来越频繁地使用。^⑥ 当前的地缘政治竞争日益成为影响一国经济运行的外部因素。如何更好地使本国在全球价值链中占据有利位置，增强应对外部冲击的韧性，也是经济外交的重要政策目标。^⑦

况，从而为本国政府提供政策建议等。

① G. R. Berridge and Alan James, *A Dictionary of Diplomacy* (Second Edition), Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2003, pp. 42, 91.

② David A. Baldwin, *Economic Statecraft*, Princeton: Princeton University Press, 2020, p.31.

③ Linda Yueh, “Economic Diplomacy in the 21st Century: Principles and Challenges,” London School of Economics and Political Science, August 27, 2020, p. 3.

④ Peter Navarro, “Why Economic Security is National Security,” Real Clear Politics, December 9, 2018.

⑤ Theo Beal, “Economic Security: A Need for a Renewed Global Effort,” Chatham House, March 21, 2022, <https://www.chathamhouse.org/2022/03/economic-security-need-renewed-global-effort>.

⑥ Jonathan Hackenbroich and Abhinav Chugh, “What do Sanctions Help Achieve? An Expert Explains,” World Economic Forum, March 22, 2022, <https://www.weforum.org/agenda/2022/03/what-do-sanctions-help-achieve-an-expert-explains/>.

⑦ Ari Van Assche and Thierry Warin, “Global Value Chains and Economic Diplomacy,” *AIB Insights*, Vol. 19, No. 1, 2019, pp. 16-19.

第二，强调经济外交服务于本国经济，与国内经济社会政策目标相统一。经济全球化在带来经济高速增长的同时，也产生了收益分配不均衡的问题，财富向高收入阶层集中的趋势明显，特别是在西方发达国家，中低收入群体往往成为经济全球化的“输家”^①。在此背景下，经济外交越来越“内政化”，其政策目标不仅是为了从宏观上促进国际贸易与投资，而且更为强调提高国内中低收入群体的工资水平与社会福利待遇，^② 产业政策、贸易保护政策等经济外交工具被更多地使用，以保障国内的就业和收入。^③ 外交需要新的经济哲学来引领，重点是如何提高国内工资水平和创造高薪就业岗位，而不是仅仅考虑促进企业的全球投资。^④

第三，强调经济外交要塑造更加有利于本国的国际经济秩序。当今国际经济秩序正处于深刻调整与变革中，在新一轮经贸规则的重构进程中获得规则制定权成为大国开展经济外交的重要政策目标。欧盟在 2021 年 2 月发布的新版贸易政策文件中，明确将领导世界贸易组织改革，提升多边贸易治理框架的有效性，为可持续和公平的全球化制定全球规则列为其贸易政策的核心目标之一。^⑤ 美国也提出为应对 21 世纪的风险与挑战，将推动对国际货币基金组织、多边开发银行的现代化改革，建立一个“在更有利于美国工人条件下”的新贸易架构，与可依赖的国家合作，确保自由而安全的贸易。^⑥ 近年来，在全球多边经济体系之外着力构建区域性经贸制度也成为大国经济外

① [塞尔]布兰科·米兰诺维奇：《全球不平等》，中信出版社 2019 年版，第 35—39 页。

② Linda Yueh, “Economic Diplomacy in the 21st Century: Principles and Challenges,” LSE IDEAS, August 27, 2020, p. 5.

③ 例如，拜登政府的“中产阶级外交”就反映出这一特征，其认为外交政策与国内政策之间没有明显的界线，对外政策要有助于工薪阶层利益和国内经济复兴。“Remarks by President Biden on America’s Place in the World,” White House, February 4, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/02/04/remarks-by-president-biden-on-americas-place-in-the-world/>.

④ Jake Sullivan and Jennifer Harris, “America Needs a New Economic Philosophy. Foreign Policy Experts Can Help,” *Foreign Policy*, February 7, 2020, <https://foreignpolicy.com/2020/02/07/america-needs-a-new-economic-philosophy-foreign-policy-experts-can-help/>.

⑤ European Commission, “Trade Policy Review-An Open, Sustainable, and Assertive Trade Policy,” February 18, 2021, https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2021/february/tradoc_159438.pdf.

⑥ “Remarks by Secretary of the Treasury Janet L. Yellen on Way Forward for the Global Economy,” U.S. Department of the Treasury, April 13, 2022, <https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy0714>.

交的突出特点。2021 年 10 月，拜登表示美国将与合作伙伴探讨制定“印太经济框架”，^① 此后美国一直在与地区盟友、合作伙伴及国内利益相关者、专家等进行广泛磋商，努力充实框架内容。日本积极推动《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》（CPTPP）的谈判与协议的达成。欧盟以双边方式与加拿大、越南、日本等国家达成经贸协定，恢复停滞的欧印自由贸易协定谈判，并在 2022 年 4 月宣布成立欧盟—印度贸易和技术委员会，成为继美国之后欧盟与他国成立的第二个贸易和技术委员会。^②

二、欧盟对“以商促变”传统对华经济外交的反思

经历了 2008 年金融危机、2009 年欧债危机之后，面对国际格局变动，欧盟对世界形势的认知发生了变化，其经济外交的政策方向也相继转变。欧盟认为，当前大国间的对抗性正在增强，“我们的世界正在变得不稳定、不安全”，^③ 在大国竞争时代，欧盟需要充分利用经济力量来维护有利于自身的国际秩序。国际贸易紧张局势的不断加剧，也需要更透明的经济外交框架，而且经济外交可以支持以规则为基础的多边体系。欧盟特别强调在开展经济外交时不仅应考虑经济因素，而且应考虑如何达到更广泛的外交政策目标，使其透明度更高，使多边体系更完善。^④ 2016 年以来，欧盟一直积极推动制定欧盟层面的经济外交战略，认为开展经济外交是欧盟面对不断变化的世界的重要举措，经济外交是政治与经济的互动，经济需要服务于外交与战略，欧盟应加强在经济领域的影响力和对外行动的一致性。^⑤ 2016 年 5 月，欧

① “Readout of President Biden’s Participation in the East Asia Summit,” White House, October 27, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/10/27/readout-of-president-bidens-participation-in-the-east-asia-summit/>.

② European Commission, “EU-India: Joint Press Release on Launching the Trade and Technology Council,” April 25, 2022, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_2643.

③ European Union External Action Service, “Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe—A Global Strategy for the European Union’s Foreign and Security Policy,” June 2016, https://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf.

④ Linda Yueh, “Economic Diplomacy in the Era of Great Powers,” Chatham House, September 15, 2020, <https://www.chathamhouse.org/2020/09/economic-diplomacy-era-great-powers>.

⑤ European External Action Service, “EU Economic Diplomacy: Enhancing the Impact and

洲议会召开以“欧盟经济外交”为主题的会议，讨论面对全球的经济挑战与机遇，欧盟应如何改进其经济外交工具，^① 这拉开了欧盟层面对经济外交进行反思与再定义的序幕。经过近一年的讨论，欧盟更新和扩展了经济外交的理念，认为经济外交要从传统的促进商业发展转向维护更广泛的经济利益，人权、价值观等因素都要在欧盟经济外交中占据更加重要的地位。^② 这一经济外交的“新共识”集中体现在 2017 年欧盟委员会发布的《驾驭全球化的反思文件》中，明确强调推行更加统一、积极主动的欧盟经济外交有益于成员国公民，欧盟及其成员国应改进外交政策和工具的连贯性，促进欧盟的经济增长和就业，更好地追求欧盟的海外经济利益，特别是其经济外交在促进贸易和投资的同时，也要促进人权、公共健康、环境保护等全球性问题的治理。^③ 从传统上促进企业开拓国外市场的政策工具，^④ 转向追求多重地缘政治目标的经济国策，是欧盟经济外交调整的核心，也构成了当前欧盟对华经济外交转变的重要背景。

1975 年，欧洲共同体与中国正式建交。1978 年，双方签订首个政府间贸易协定，这也拉开了欧盟对华经济外交的序幕。欧盟对华经济外交基于这样一种信念，即在欧洲的影响下，中国将推动经济的自由化并改善其法治和发展政治民主化。^⑤ 这一理念也被概括为“以商促变”，德国是“以商促变”最早的提出者和践行者。自 1984 年时任联邦德国总理科尔率领庞大贸易代表团访华以来，德国的对华政策一直坚持“通过贸易改变中国”(Wandel durch Handel) 的理念。^⑥ 随着中国经济的快速崛起，欧盟对华经济外交的政治色

Coherence of the EU's External Actions in the Economic Sphere,” http://respect.eui.eu/wp-content/uploads/sites/6/2019/11/Chapter5_Pangratis_Economic_Diplomacy.pdf.

① European Parliament, “Parliamentary Questions,” May 2, 2016, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/O-8-2016-000075_EN.html?Redirect.

② European Parliament, “EU Economic Diplomacy Strategy,” March 3, 2017, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/570483/EXPO_IDA\(2017\)570483_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/570483/EXPO_IDA(2017)570483_EN.pdf).

③ European Commission, “Reflection Paper on Harnessing Globalisation,” May 10, 2017, COM (2017) 240.

④ Maaïke Okano-Heijmans and Francesco Saverio Montesano, “Who is Afraid of European Economic Diplomacy?” Clingendael, April 5, 2016.

⑤ John Fox and François Godement, “A Power Audit of EU-China Relations,” European Council on Foreign Relations, April 2009.

⑥ 熊炜：《德国对华政策转变与默克尔的“外交遗产”》，《欧洲研究》2020 年第 6

彩明显加强。欧盟在 2006 年 10 月同时发布《欧盟与中国：更紧密的伙伴、承担更多责任》和《竞争与伙伴关系：欧盟—中国贸易与投资政策》两份重要对华政策文件，要求中国在价值观和法律理念上更多借鉴欧洲立场，尊重欧盟全球层面的既得利益，遵守当前的国际贸易规则等。^① 欧盟认为，中国在市场准入方面的限制或将威胁中欧对等的贸易关系，如何应对来自中国的竞争并推动建立公平的竞争环境是未来十年欧盟贸易政策的核心挑战。^② 2016 年是欧盟对华经济外交的重要分水岭，在这一年的 5 月，中国企业收购了德国顶尖工业机器人制造商库卡公司，这让欧盟的政治精英大为震惊，认为中国正有目的地对欧洲的关键基础设施和高科技产业进行投资，以获取技术和竞争优势。作为应对措施，欧盟当年就决定要修订现行的反倾销和反补贴法规，以更好地应对不公平贸易行为。^③ 同时，欧盟出台新的对华政策文件《欧盟对华新战略要素》强调要在所有合作领域进行对等（reciprocity）与公平的竞争，^④ 欧盟及其成员国开始逐渐抛弃过去的“改变中国”的幻想，转向现实主义。^⑤ 2019 年 3 月，欧盟正式出台《中欧战略展望》，将中国定位为合作伙伴、竞争者和系统性竞争对手。^⑥ 欧盟坦承，中国带来的挑战迫使欧盟寻找新的贸易政策。^⑦

对欧盟而言，“以商促变”已不合时宜，需要新的对华经济外交框架。

期，第 1—15 页。

① 周弘主编：《欧洲发展报告（2008—2009）：欧盟“中国观”的变化》，社会科学文献出版社 2009 年版，第 6 页。

② Commission of the European Communities, “EU-China: Closer Partners, Growing Responsibilities,” October 24, 2006, COM(2006) 632 final; “Closer Partners, Growing Responsibilities: A Policy Paper on EU-China Trade and Investment: Competition and Partnership,” October 24, 2006, COM (2006) 631 final.

③ Council of the European Union, “Trade Defence Instruments: Council Agrees Negotiating Position,” December 13, 2016, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/12/13/trade-defence-instruments-general-approach/>.

④ European Commission, “Elements for a New EU Strategy on China,” June 22, 2016, https://eeas.europa.eu/archives/docs/china/docs/joint_communication_to_the_european_parliament_and_the_council_-_elements_for_a_new_eu_strategy_on_china.pdf.

⑤ François Godement and Abigaël Vasselier, “China at the Gates: A New Power Audit of EU-China Relations,” European Council on Foreign Relations, December 1, 2017.

⑥ European Commission, “EU-China—A Strategic Outlook,” March 12, 2019, <https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/communication-eu-china-a-strategic-outlook.pdf>.

⑦ European Commission, “Trade Policy Review—An Open, Sustainable, and Assertive Trade Policy,” February 18, 2021, https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2021/february/tradoc_159438.pdf.

其原因主要有三个方面。

第一，欧盟认为“以商促变”在中国经济竞争力不断提升的背景下，导致中欧收益失衡。欧盟认为自己是收益相对较少的一方，中国获益更多，并成为欧盟强大的经济竞争对手。这种“吃亏论”当前在欧盟的政策界和学界变得十分流行。以研究欧洲经济见长的知名智库布鲁盖尔（Bruegel）在2020年的一份报告中声称，欧洲与中国在全球价值链的竞争是此消彼长的关系，中欧贸易的发展相对有利于中国，而不是欧盟。^① 随着中国向价值链上游攀升，开始生产更多的资本和技术密集型产品，导致中国产品对欧盟产品形成更高的替代性，中欧在经济上的竞争性确实较以往有所提高。^② 即使是在欧盟的传统优势领域，中国也越来越呈现后来居上的态势。^③ 中国制造业的崛起对欧盟经济界和政治界都产生了极大震撼，“吃亏论”成为欧盟看待双方经济合作的一个重要视角。

第二，欧盟认为“以商促变”无法有效保障欧盟的经济安全。随着中欧经贸关系的深化，欧盟担心对中国经济的依赖导致其产业链脆弱性的风险上升。特别是大国地缘政治竞争的加剧和新冠肺炎疫情的暴发使得欧盟改变了对产业链效率与安全之间的权衡，增强欧盟产业链的韧性变得更加迫切，降低对中国的过度依赖成为欧盟的政策选择。^④ 此外，欧盟认为中国通过采取包括收购欧盟具有关键技术的企业在内的产业政策，加强了对欧盟产业与科技的竞争优势，欧洲面临技术外流的风险。^⑤ 欧盟认为中国的产业政策已经

① 根据布鲁盖尔的计算，由于中国的竞争，在2000年至2014年间欧盟在全球制造业价值链中的参与度下降，导致100万个工作岗位流失。Alicia García-Herrero and David Martínez Turégano, “Europe is Losing Competitiveness in Global Value Chains While China Surges,” Bruegel, November 27, 2020.

② Alicia García-Herrero, Thibault Marbach, and Jianwei Xu, “European and Chinese Trade Competition in Third Markets: The Case of Latin America,” Bruegel working paper, June 7, 2018.

③ 例如，2020年中国机械设备出口首次超过欧洲制造业强国德国，成为全球第一大机械设备出口国，根据德国机械设备制造业联合会的统计，中国2020年机械设备出口额达1650亿欧元，占该产品全球出口总量的15.8%，相比之下，德国2020年的出口额则为1620亿欧元，占比15.5%。Der Spiegel, “Chinesische Maschinenbauer hängen deutsche Konkurrenten immer weiter ab,” August 13, 2021.

④ Mikko Huotari, Jan Weidenfeld, and Claudia Wessling, eds., “Towards a ‘Principles First Approach’ in Europe’s China Policy-Drawing Lessons from the Covid-19 Crisis,” Merics Papers On China, September 2020, Chapter 2.

⑤ 贝塔斯曼基金会发布的一份针对中国收购德国企业的研究报告认为，中国是在“系

在多个层面影响了欧洲的创新环境和工业基础，中国在新兴技术方面的领先地位将改变欧洲企业的市场环境，这在人工智能、电动汽车和电动汽车电池等领域已显现出来。^① 中国的产业政策越成功，其向第三方市场出口的原本属于德国、欧盟产业优势领域的产品就越多，欧盟损失就越大。^② 因此，时任欧盟委员会主席容克在 2017 年 9 月的国情咨文演讲中宣称，“我们不是天真的自由贸易主义者，欧盟必须一致保护自身的战略利益，如果一个外国的国有企业想要购买欧洲的港口、欧洲的能源基础设施或者国防技术公司，这个过程必须透明，要有审查和辩论。需要知道我们的后院在发生什么，从而可以在必要的时候保护我们共同的安全，这是一项政治责任。”^③

第三，欧盟认为“以商促变”并未达到预期效果。在欧盟看来，“以商促变”并没有让中国变得更像西方，反而使中国更加坚持自身的政治体制和经济社会模式，更加自信地沿着符合自己国情和历史的道路前进。^④ 欧盟认识到没有能力促使中国改变，双方的经贸往来不可能使中国从根本上改变其经济和政治结构，“以商促变”的旧框架并没有为“变”设计具体的推动机制，欧盟缺乏可行的制裁和惩罚手段以迫使中国进行改革，这也意味着“变”的目标必然会落空。^⑤ 正是基于对“以商促变”效果的失望，欧盟对以“商”作为对华政策工具的看法发生了变化，试图使其地缘政治化。^⑥ “以商促变”

统性”收购德国的关键技术，2014—2017 年共有 175 家被中国收购或入股的德国企业，其中有 112 家属于关键技术领域。而且中国在德国的并购交易有明确的产业政策利益导向，更聚焦于关键技术和前沿产业。Dr. Cora Jungbluth, “Is China Systematically Buying up Key Technologies?: Chinese M&A Transactions in Germany in the Context of ‘Made in China 2025’,” Bertelsmann Stiftung, 2018.

① Max J. Zenglein and Anna Holzmann, “Evolving Made in China 2025: China’s Industrial Policy in the Quest for Global Tech Leadership,” MERICS Papers on China, July 2019.

② Bertelsmann Stiftung, “Was Chinas Industriepolitik für die deutsche Wirtschaft bedeutet: Szenarien für ‘Made in China 2025’ am Beispiel des deutschen Maschinenbaus,” Dezember 2020.

③ European Commission, “President Jean-Claude Juncker’s State of the Union Address 2017,” September 13, 2017, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_17_3165.

④ Joseph de Weck, “Wandel durch Handel—bei China war das eine Illusion,” *Welt*, December 15, 2020.

⑤ David Hutt, “Germany’s ‘Change Through Trade’ Fallacy with China,” *Geopolitics*, July 25, 2020.

⑥ 2019 年，在明确将中国定位为“系统性竞争对手”后不久举行的欧盟峰会上，法国总统马克龙公开表示，批准中国企业收购欧盟港口等基础设施是一个“战略错误”，“欧盟与中国之间的关系首先不能是贸易关系，而应是地缘政治和战略关系”。Philip Blenkinsop

的旧框架显然不能容纳欧盟在对华政策上的地缘政治雄心，欧盟需要建立新框架，这一新框架的核心是用地缘政治的眼光去审视与中国的经贸关系。^①

三、欧盟对华经济外交新框架：“负责任共存”

对“以商促变”旧框架的反思，促使欧盟寻找对华经济外交的新框架。德国工业联合会（BDI）与德国经济亚太委员会（APA）提出“负责任共存”的新框架，^②其核心理念和政策内涵受到欧盟及成员国官方相当程度的认可，越来越多地体现在欧盟官方政策中。德国总理朔尔茨也开始用“共存”来解释其对中欧关系的理解，朔尔茨在回应其任内对华政策是否依旧将经济利益置于人权之上的问题时，以勃兰特的“东方政策”为例强调缓和关系不是出于经济考量，而是基于和平与安全等全局利益的考虑，强调“要在这个世界上同与我们截然不同的政府共存”。^③“负责任共存”正在成为欧盟对华经济外交的新框架，其内涵可概括为五个方面。

第一，“负责任共存”的“负责任”首先强调对欧洲价值观的维护，强调发展对华经济关系不能以牺牲价值观为代价。所谓欧洲价值观，在欧盟的政治语境中有确定的含义，即《欧洲联盟基本权利宪章》所规定的，欧盟建

and Robin Emmott, “EU Leaders Call for End to ‘Naivety’ in Relations with China,” Reuters, March 22, 2019.

^① 在欧盟看来，新框架之下要应对的不再是“以商促变”的旧框架下欧盟可以改变的中国，而是一个不仅要发展经济，而且还要寻求实施一项全球议程来促进其利益，削弱二战后建立的以规则为基础的多边秩序的中国。参见 Anna Sauerbrey, “Germany’s China Problem: Berlin is Walking a Thin Line between Its Strongest Ally and Its Biggest Trading Partner,” *New York Times*, January 17, 2020.

^② BDI 是由德国 36 个工业协会组成的行业组织，其会员企业是德国工业的中坚力量，是德国和欧洲经济界最具政治影响力的行业协会之一，对欧盟有很强的游说能力，“系统性竞争对手”的提法就出自 BDI，BDI 近年来在德国和欧盟的对华政策辩论和制定中非常活跃，对政治决策层影响巨大。APA 由在德国拥有重大影响力的五个代表性行业组织——德国工业联合会（BDI）、德国工商业联合会（DIHK）、德国亚太商业协会（OAV）、德国批发和外贸协会（BGA）和德国银行协会（Bankenverband）联合倡议组成，代表在亚太特别是中国有业务的德国大企业，APA 与政界互动密切，历任主席都是德国总理在亚太及中国议题上的高级顾问，前德国总理默克尔就曾多次出席 APA 新主席的就职仪式，现任 APA 主席为西门子公司首席执行官博乐仁（Roland Busch）。

^③ ZDF, “Olaf Scholz im ZDF-‘Ich bin Bundeskanzler aller Deutschen’,” December 8, 2021, <https://www.zdf.de/nachrichten/video/was-nun-scholz-100.html>.

立在人的尊严、自由、平等和团结等不可分割的普世价值基础上，遵循民主和法治原则，通过创建欧盟公民身份和一个自由、安全与公正的空间，欧盟要做到个人权利至上。^①《欧洲联盟条约》对此予以认可。^②在欧盟看来，价值观并非空洞的概念，而是由对内、对外的一系列制度规范体系来支撑的；价值观是欧盟安身立命的基础，既关乎对内合法性，也关乎欧盟的国际地位。欧盟认为其价值观面临的挑战很大程度上来自中国，认为中国的制度所体现的优越性使以欧洲为代表的西方民主体制的合法性受到越来越多的挑战，^③甚至认为“中国正在使用贸易和经济武器向欧盟施加政治压力”^④。欧盟对华关系中的价值观色彩不断增强。^⑤

第二，“负责任共存”中“负责任”的基础是不因短期的商业利益损害欧洲的长期竞争力。欧盟认为以往对华经济外交经常将短期经济利益置于战略性、长期政策目标之上，^⑥而经济利益至上使欧盟失去了塑造国际关系的影响力，^⑦欧洲很难像十年前全球金融危机和欧债危机时分享中国经济增长的成果，因为不仅在中国国内市场，而且在全球市场上中国企业在机械、轨道交通、汽车等诸多欧洲的传统优势领域正以欧洲竞争对手的身份出现。中国正取得越来越多的技术领导地位，欧洲却在停滞不前。^⑧欧盟要重塑经济

① “Charter of Fundamental Rights of the European Union,” *Official Journal of the European Union*, March 30, 2010, p. 391.

② 程卫东、李靖堃译：《欧洲联盟基础条约——经〈里斯本条约〉修订》，社会科学文献出版社 2010 年版，第 34 页。

③ Richard Wike and Shannon Schumacher, “Democratic Rights Popular Globally but Commitment to Them Not Always Strong,” February 27, 2020, Washington, D.C.: Pew Research Center, p. 4.

④ Par Le Figaro, “Lituanie: l’UE doit se faire respecter par la Chine, selon Riester,” 13 février 2022, <https://www.lefigaro.fr/flash-eco/lituanie-l-ue-doit-se-faire-respecter-par-la-chine-selon-riester-20220213>.

⑤ 2021 年 6 月，新任德国工业联合会主席鲁斯武姆（Siegfried Russwurm）表示，德国需要就如何与中国等贸易伙伴打交道进行坦诚的讨论，如果人权红线被越过，绝不能回避对抗。Reuters, “Germany must Confront China on Human Rights Despite Trade, Says Industry,” June 22, 2021, <https://www.reuters.com/business/germany-must-confront-china-human-rights-despite-trade-says-industry-2021-06-22/>.

⑥ Zitiert nach Kay Möller, “Germany and China: A Continental Temptation,” *The China Quarterly*, (1996) 147, p. 706.

⑦ SWP, “Die ungewisse Zukunft der deutsch-chinesischen Beziehungen,” December 9, 2021, SWP-Studie 2021/S 23.

⑧ Tom Fairless, “China, Once Germany’s Partner in Growth, Turns into a Rival,” *Wall Street Journal*, September 17, 2020, <https://www.wsj.com/articles/china-once-germanys-partner-in->

竞争力，在与中国进行经济合作时不再以商业利益作为成功的标准，而是以能否维护欧洲单一市场、提升制度竞争力、服务欧洲战略自主为标准，强调公平贸易与经济主权。在中欧投资协定谈判中，欧盟经济界的要求重点就是市场准入和公平的竞争环境。2020年，时任德国驻华大使葛策（Clemens von Goetze）称，今后双方的经济合作须建立在开放、公平竞争和互惠原则的基础上。中国企业已成为具有世界一流能力的竞争对手，欧盟不能接受竞争中的不平等待遇，应该保证公平的竞争环境。^①

第三，“负责任共存”中的“共存”首要的是容忍制度差异。容忍制度差异包含两层意思，一是不认同中国的制度，欧盟视自己的制度模式是“普世”的，中国的制度模式是对欧盟的挑战和可能的替代，^② 这让欧洲面临“第三次制度之争”^③。与中国的制度竞争不仅是军事竞争，更是经济竞争，制度之争下的欧洲面临着严峻挑战。^④ 二是欧洲虽然不认同中国的制度，但与美国不同，欧洲认为与中国的制度差异并不必然导致双方出现政治、军事冲突，欧盟应该在坚持自身立场的基础上，探索与中国长期共存的道路。^⑤

第四，“负责任共存”中“共存”的核心是保持经济合作不脱钩。与美国不同，欧盟并不赞同与中国完全脱钩，欧盟认为即使与中国存在诸多经贸分歧，但与中国脱钩并不符合其经济利益。^⑥ 即使面临美国试图与中国脱钩

growth-turns-into-a-rival-11600338663.

① Wendy Wu, “In His Own Words: German Ambassador to China on Hong Kong, The Economy and the Indo-Pacific,” *South China Morning Post*, November 30, 2020, <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3111632/his-own-words-german-ambassador-china-hong-kong-economy-and>.

② The Economist Intelligence Unit, “Democracy Index 2021: The China Challenge,” February 10, 2022, pp. 17-31.

③ 前两次制度之争分别是指：冷战时期西方的市场经济与以苏联为代表的中央集权计划经济之争，以及西方内部以英美为代表的自由市场经济与以德法为代表的社会主义市场经济之间的竞争。

④ Clemens Fuest, “Der dritte Systemwettbewerb”, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, July 27, 2018.

⑤ APA Position, “EU Economic Cooperation with Asia-Pacific: Perspectives of German Business,” May 2021.

⑥ 2020年中国首次成为欧盟第一大货物贸易伙伴国，2021年中国与欧盟货物贸易进出口总值达 8281.1 亿美元，中国继续保持欧盟第一大贸易伙伴地位。Eurostat, “Euro Area International Trade in Goods Surplus €29.2 bn,” February 15, 2021, https://ec.europa.eu/eurostat/documents/portlet_file_entry/2995521/6-15022021-BP-EN.pdf/e8b971dd-7b51-752b-2253-7fdb1786f4d9; 《中欧双边经贸创新高 凸显活力、韧力与潜力》，中国政府网，2022年1月29日，

的压力，欧盟企业仍然积极调整自己在中国的战略，以适应一个拥有两套独立技术标准体系的世界，因为退出中国市场将是“经济自杀”。^① 根据德国基尔世界经济研究所的测算，欧盟单方面对华脱钩（对华贸易壁垒翻倍），将使其自身实际收入平均减少 0.8%，相当于 1 314 亿欧元的损失。若中国对等反制，欧盟面临的损失或将达到 1 703 亿欧元，占欧盟 GDP 的 1%。其中，作为与国际联系特别紧密，对华贸易额占欧盟对华贸易额 1/3 的经济体，德国受到的打击会比其他许多欧盟成员国更大，实际收入将下降 484 亿欧元，占其 GDP 的 1.4%。^②

第五，“负责任共存”中“共存”的保障是要“武装共存”。欧盟认为中国没有对等开放市场，拥有非对称优势，欧盟和中国的竞争是依据完全不同的规则，称中国是在用打橄榄球的规则和欧洲踢足球，中国戴着橄榄球比赛的装备和护具，而欧洲则毫无防护装备，这是不公平的。^③ 欧洲也要“武装”起来，增强欧盟机构的作用，在对华经贸关系中制定新的政策，发挥欧洲统一大市场的价值，欧盟认为“27 个成员国共同努力，制定统一的对华政策，欧盟将能发挥经济大国的影响力”。^④ 欧盟委员会主席冯德莱恩将本届欧盟委员会定义为“地缘政治委员会”，希望建设更加外向的欧盟，捍卫欧洲的利益，使欧盟成为一个更强大的地缘政治参与者，成为“负责任的欧洲”。^⑤ 欧盟认为与中国的经济合作，要坚持经济主权，战略性地运用其经济资源以提高欧洲的全球竞争力，通过加强外资审查、利用关税等方式捍卫欧盟的战略利益，并维护其安全。^⑥ 在贸易领域，欧洲不仅可以制定标准和

http://www.gov.cn/xinwen/2022-01/29/content_5671188.htm.

① Tom Fairless, Sha Hua, and Bojan Pancevski, “U.S.-China Tensions Leave Germany Squirring in the Middle,” *Wall Street Journal*, June 24, 2020, <https://www.wsj.com/articles/u-s-china-tensions-leave-germany-squirring-in-the-middle-11592989132>.

② Gabriel Felbermayr, Steffen Gans, Hendrik Mahlkow, Alexander Sandkamp, “Decoupling Europe,” Kiel Policy Brief, No. 153, July 2021, p. 9; “Pursuit of Economic Autonomy Can Be Costly for EU Countries,” July 30, 2021, <https://www.ifw-kiel.de/publications/media-information/2021/pursuit-of-economic-autonomy-can-be-costly-for-eu-countries/>.

③ Jörg Wuttke, “A Roadmap to Bolstering EU-China Relations,” February 17, 2022, *Transition and Opportunity*, pp. 9-19.

④ “Schweigen ist keine Diplomatie,” *Taz*, December 1, 2021, <https://taz.de/Annalena-Baerbock-ueber-Aussenpolitik/15819421/>.

⑤ European Commission, “Speech by President-elect Ursula von der Leyen at the 2019 Paris Peace Forum,” November 12, 2019, SPEECH/19/6270.

⑥ Steven Blockmans, “Why the EU Needs a Geopolitical Commission,” Centre for European

规范，而且可以决定哪些产品在欧洲市场销售；在投资领域，涉及关键基础设施等安全战略问题，欧洲对如何利用外资应该拥有更大的主权。

四、“负责任共存”框架下欧盟对华经济外交新举措

在欧盟看来，与中国紧密的经贸关系在带来巨大利益的同时，也让欧盟面临严峻挑战，并且利益与挑战的天平正在失衡，解决之道在于在对外经济合作中加强价值观导向，密切与志同道合国家的经贸往来以确保供应链安全和促进所谓公平贸易。在地缘政治竞争趋于激烈的背景下，欧盟担心与中国过于紧密的经济联系会使其陷入被动依赖，试图与中国建立一种“功能性贸易伙伴”关系，增强经济关系的可替代性。^①“负责任共存”体现出欧盟这样一种对华经济外交理念，并已初步形成了有具体政策支撑的框架体系。

第一，推动经贸关系多元化、本地化。为打造更具韧性和可持续性的产业链、供应链，欧盟正采取行动减少对华依赖，着手实施“中国+1”战略，推动经贸关系多元化、本地化，^②这是欧盟“印太战略”的核心内容。近年来，欧盟已与日本、韩国、新加坡、越南以及太平洋国家签订了不同类型的贸易和投资协定，下一步的重点是要完成与澳大利亚、新西兰、印度尼西亚和东非共同体的贸易谈判，恢复与印度的贸易谈判和投资谈判，继续与东盟及其成员国接触，从而为达成欧盟与东盟之间的区域间贸易协定努力。^③在欧盟委员会发布的最新版产业战略中，打造本地化的产业链被置于优先的地位，支持成员国内部通过公私伙伴关系（public-private partnership）的方式建立产业联盟，努力提高欧盟自主研发与生产能力，目前欧盟委员会已在原

Policy Studies, September 15, 2020, <https://www.ceps.eu/why-the-eu-needs-a-geopolitical-commission/>.

① Gustav Horn, “Deutschland braucht neue Spielregeln für den globalen Handel,” April 26, 2022, <https://www.zeit.de/wirtschaft/2022-04/handelspolitik-demokratien-china-russland-unabhaengigkeit-globalisierung>.

② Mikko Huotari, Jan Weidenfeld and Claudia Wessling eds., “Towards a ‘Principles First Approach’ in Europe’s China Policy-Drawing Lessons from the Covid-19 Crisis,” Merics Papers On China, September 2020, Chapter 2.

③ European Commission, “The EU Strategy for Cooperation in the Indo-Pacific,” September 16, 2021, JOIN (2021) 24 final.

材料、电池和氢三个领域建立产业联盟。^① 为进一步实施产业本地化战略，2022 年 2 月，欧盟委员会通过了《欧盟芯片法案》（European Chips Act），计划推动半导体生产从亚洲转向欧洲，并确立了到 2030 年欧盟占据 20% 的市场份额的目标。这是欧盟强化技术主权的关键一步。^②

欧盟工业所需的原材料中有 80% 都依赖外国进口，其中超过一半的关键原材料的主产地都在中国。欧盟认为，原材料集中在中国等少数几个国家无疑会增加供应短缺的风险和价值链的脆弱性，^③ 计划通过提高资源利用率和科技创新能力来减少对中国关键原材料的依赖，包括加强在欧盟国家内部采购与加工原材料，同时通过第三国采购实现供应多元化。^④

第二，制定针对性的对华经贸政策。在中国企业对欧盟直接投资快速增长的背景下，为防范中国企业对欧盟核心科技企业的并购，2019 年 4 月《欧盟外国直接投资审查框架》条例正式生效。根据该条例，欧盟委员会被授权基于公共安全和公共秩序的原因审查特定的外商投资项目，欧盟委员会有权要求成员国提供审查程序所必需的任何信息。欧盟委员会虽然没有权力直接否决相关交易，但可以向成员国提出意见，成员国有义务听取欧盟委员会的审查意见。^⑤ 欧盟主要成员国也纷纷强化对外资的审查力度。从 2018 年到 2020 年，德国三次修订《对外贸易和支付法》，不断扩大对外商投资的审核范围，降低审核门槛。以该法案为依据，德国政府多次阻止中资企业的收购。^⑥ 欧盟还通过了《反倾销条例》修正案，2020 年欧盟启动了 15 个新调

① European Commission, “Updating the 2020 New Industrial Strategy: Building A Stronger Single Market for Europe’s Recovery,” May 5, 2021, pp. 1-2, 5-7, 13, 20.

② European Commission, “European Chips Act,” February 9, 2022, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/european-chips-act>.

③ Gian Andrea Blengini et al., “Study on the EU’s List of Critical Raw Materials—Final Report (2020),” European Commission, September 2020, p.28.

④ European Commission, “Critical Raw Materials Resilience: Charting a Path towards Greater Security and Sustainability,” September 2020, p. 6.

⑤ 赵柯、李刚：《欧盟产业结构变化对中欧经贸关系的影响》，《国际贸易》2020 年第 4 期，第 72—79。

⑥ 例如，德国政府以国家安全为由阻止中国烟台台海集团对德国机械制造商莱菲尔德公司的收购，阻止中国国家电网入股德国电网运营商“50 赫兹”公司，阻止中国航天科工集团子公司收购德国从事卫星与无线通信技术研究的 ISMT 公司等。参见“Germany Toughens Stance and Blocks China Deal,” Bloomberg, August 1, 2018; “With Eye on China, Germany Tightens Rules for Non-EU Buyouts to Protect Its ‘Legitimate Security Interests,’” *South China Morning Post*, December 19, 2018; Michael Nienaber, “Germany Blocks Chinese Takeover of

查，其中针对中国的调查就有 8 个。^①

2021 年欧盟密集推出一系列针对中国的经贸政策。2021 年 5 月，欧盟委员会推出《外国补贴扭曲内部市场条例法案》，2022 年 6 月 30 日，欧洲议会和欧盟理事会就法案实施达成了临时协议。据此，欧盟委员会将有权审查非欧盟国家政府对在欧盟从事经济活动的企业的财政资助情况，^② 显然，反补贴审查指向中国，^③ 这将是中国企业在欧盟进行并购和参与招标的一项新障碍。^④ 2021 年 12 月，欧盟委员会正式公布《关于保护欧盟及其成员国免受第三国经济胁迫的条例草案》，宣称要应对欧盟及其成员国面对的经济胁迫压力。^⑤ 在 2021 年中欧因相互制裁和立陶宛问题造成关系紧张的形势下，欧盟所谓的“反经济胁迫”政策工具被普遍认为主要指向中国。欧盟认为中国并没有向欧盟对等开放国内公共采购市场。2021 年 6 月，欧盟成员国同意与欧洲议会就创建“国际政府采购机制”开启谈判；^⑥ 11 月，欧洲议会国际贸易委员会通过国际采购工具（International Procurement Instrument, IPI）文件，这是欧盟推进国际政府采购机制建设的重要一步，将限制那些来

Satellite Firm on Security Concerns: Document,” Reuters, December 8, 2020, <https://www.reuters.com/article/germany-china-m-a-idINKBN28I283>.

① European Commission, “39th Annual Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the EU’s Anti-Dumping, Anti-Subsidy and Safeguard Activities and the Use of Trade Defence Instruments by Third Countries Targeting the EU in 2020,” August 30, 2021, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021SC0234&from=EN>.

② European Commission, “Proposal for A Regulation of the European Parliament and of the Council on Foreign Subsidies Distorting the Internal Market,” May 5, 2021; “Commission Proposes New Regulation to Address Distortions Caused by Foreign Subsidies in the Single Market,” May 5, 2021, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_1982; “Foreign Subsidies: Commission welcomes political agreement on Regulation on distortive foreign subsidies,” June 30, 2022, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/e%20n/ip_22_4190.

③ Björn Finke, “Wie die EU Übernahmen aus China verhindern will,” *Süddeutsche Zeitung*, Mai 4, 2021; “Brüssel will EU besser gegen Konkurrenz aus China schützen,” *Süddeutsche Zeitung*, Mai 5, 2021.

④ 高伟绅律师事务所（Clifford Chance），《欧盟发布外国政府补贴条例（草案）》，2021 年 5 月，第 1—3 页。

⑤ European Commission, “Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the Protection of the Union and Its Member States from Economic Coercion by Third Countries,” December 8, 2021, COM (2021) 775 final.

⑥ European Parliament, “A New EU International Procurement Instrument (IPI),” November 20, 2021, <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/api/stages/report/current/theme/international-trade-inta/file/international-procurement-instrument-ipi>.

自不向欧盟企业提供类似准入条件国家的企业参与欧盟公共采购招标的机会。^① 2022 年 3 月，欧盟理事会、欧盟委员会和欧洲议会就 IPI 工具达成临时协议，强调 IPI 工具在推动全球采购市场开放的作用。^② 可以预见，由于中国经常被欧盟指责没有对等开放公共采购市场，中国企业在参与欧盟公共采购时将面临更多壁垒。

第三，加强西方国家对外经济政策协调。特朗普政府时期欧美关系虽然遭遇挑战，双方贸易纠纷和冲突不断，但欧美对未来全球经济秩序的发展与演变仍保持着相当程度的共识——维护西方在国际经贸规则中的主导和优势地位，不能让中国来书写 21 世纪的经济规则。自 2017 年 12 月以来，美欧日三边贸易部长会议已经历了九轮谈判，目标直指中国。时任欧盟贸易专员塞西莉亚·马尔姆斯特伦（Cecilia Malmstrom）曾声称，中国的行业补贴尤其是对铝和钢铁的补贴，正在以“非常、非常戏剧性”的方式充斥全球市场并伤害欧洲工人。^③ 这一会议的目的就是要重塑全球贸易市场和国际规则，塑造符合西方利益的制度环境。

拜登执政后，欧美在延续“大西方”经贸协调机制的同时，也在不断建立新的经贸合作机制，指向中国的意味更加明显。2021 年 6 月，美欧贸易和技术委员会正式启动，以协调双方在全球经贸领域的所谓关键问题。同年，该委员会成立了 10 个工作组，双方将在投资审查、出口管制、人工智能、半导体供应链安全、全球贸易挑战等领域深化合作。^④ 2021 年 10 月，欧洲议会高票通过《欧盟与美国关系的未来》（The Future of EU-US Relations）决议，强调全面加强美国的国际贸易和投资合作。^⑤

① European Parliament, “International Public Procurement: A New Instrument to Support EU Firms,” November 30, 2021, <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20211129IPR18313/international-public-procurement-a-new-instrument-to-support-eu-firms>.

② European Parliament, “International Public Procurement Instrument: New Tool to Support EU Firms,” March 14, 2022, <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20220309IPR25152/international-public-procurement-instrument-new-tool-to-support-eu-firms>.

③ Eliana Raszewski and Luc Cohen, “U.S., EU, Japan Slam Market Distortion in Swipe at China,” Reuters, December 13, 2017, <https://www.reuters.com/article/us-trade-wto-idUSKBN1E62HA>.

④ European Commission, “EU-US Trade and Technology Council Inaugural Joint Statement,” September 29, 2021, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_21_4951.

⑤ European Parliament, “The Future of EU-US Relations,” October 6, 2021,

五、影响与前景

作为全球三大经济体之一，欧盟综合实力雄厚，是全球重要的战略力量和影响国际格局演变的关键因素。当今世界正经历百年未有之大变局，中华民族的伟大复兴以及随之而来中美之间趋于激烈的战略竞争，无疑是百年变局最为核心的内容，欧盟在这场百年变局中扮演关键角色。对此，托马斯·弗里德曼这样描述：不论是美国还是中国，谁能在技术标准、贸易规则和科技竞争中将欧盟争取到自己这边，谁就能够为 21 世纪的全球数字商业制定规则。^① 中美欧三边关系正加速调整，欧盟对华经济外交的转变需要高度重视。

欧盟对华经济外交“负责任共存”新框架在相当程度上更加趋近美国对华政策，欧盟认为美国仍是其最重要的盟友，双方需要加大在中国议题上的协调力度。在经贸领域，欧美更是积极推动构建西方国家的经济技术联盟，共同制定全球技术、行业标准，企图建立封闭、排他的西方市场，乃至分割世界市场。在一些欧盟政治精英看来，要应对 21 世纪的挑战，关键就是“重建作为政治概念的西方，将欧盟和北约紧密结合在一起”，^② 其本质则是重新拾起“阵营化”“集团化”“对抗性”的旧思维，力图利用西方国家的整体优势，以强硬的姿态迫使对方让步，维护自身的既得利益。俄乌冲突之下跨大西洋联盟得到了巩固，欧美在中国议题上的合作也会进一步增强。

与“以商促变”的旧框架相比，“负责任共存”的新框架具有多重政策目标，且这些目标之间存在相互抵消和矛盾冲突之处，这使得新框架在实施过程中的有效性和可操作性会大打折扣，在客观上也为中国处理对欧关系留下了弹性空间。在新框架下，欧盟虽然会更加强调意识形态，甚至在一定程度上会奉行对华“价值观外交”，但是与美国不同，避免脱钩是欧盟及其成

https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0410_EN.pdf.

^① Thomas Loren Friedman, “To Deal with China, Trump Should Learn German,” *New York Times*, August 25, 2020, <https://www.nytimes.com/2020/08/25/opinion/trump-china-germany.html>.

^② Norbert Roettgen, “Strategic Challenges for Germany’s Foreign Policy,” in James Bindenagel, Matthias Herdegen, and Karl Kaiser, eds., *International Security in the 21st Century*, Bonn: Bonn University Press, 2017, p. 197.

员国的共识，欧盟仍希望在全球经济治理领域加强与中国的合作，主张在国际多边框架下协调处理分歧，推动世贸组织、国际货币金融体系改革等。欧盟的“负责任共存”理念反对孤立中国，而且希望在竞争中寻求长期共存。欧盟仍是维护开放型世界经济的重要力量，经贸关系将继续在中欧关系中发挥压舱石作用，欧盟是中美欧大三角关系中可争取的力量。此外，与“以商促变”的旧框架不同，“负责任共存”的新框架是被动防御型的，其能走多远不仅取决于欧盟的政策执行力度，而且也取决于中国的对欧政策。

尽管“负责任共存”的新框架有“经贸武器化”的意图，但仍给中欧经济合作留有很大空间。应对新框架的关键在于以扩大共同利益的包容性来化解欧盟“经贸武器化”的对抗性，通过开放合作实现利益深度融合，“锁定”中欧关系的战略方向，避免欧盟走向封闭的“大西方”。

第一，要坚持中欧经贸合作。虽然欧盟对中国经济竞争力的不断提升怀有疑虑，出现经贸关系意识形态化的趋势，但脱钩不是欧盟的政治共识，不愿放弃分享中国经济增长的红利，深化中欧经贸合作仍是消解欧盟战略对抗的有效手段。《中欧全面投资协定》是扩大双方共同利益的制度性安排，中国仍要积极推动欧盟方面目前陷入停滞的批准进程。实际上，欧方也希望加快推动协定的批准，改善欧盟企业进入中国市场的准入条件。在 2022 年 2 月举行的第 58 届慕尼黑安全会议上，欧洲理事会主席米歇尔强调其对《中欧全面投资协定》的停滞感到“沮丧”，并再次重申该协定是双方经贸关系正确的发展方向，^①朔尔茨也明确表示，希望停滞不前的中欧投资协定“尽快生效”^②。2022 年 4 月，十三届全国人大常委会第三十四次会议决定，批准国际劳工组织《1930 年强迫劳动公约》和《1957 年废除强迫劳动公约》，这不仅表明中国政府反对强迫劳动的一贯立场，而且在相当程度上也是回应了欧方对投资协定的关切。

^① “EU Council President Shills for Trade Deal with Communist China Because Climate Change,” *Conservative News Daily*, February 21, 2022, <https://www.conservativenewsdaily.net/breaking-news/eu-council-president-shills-for-trade-deal-with-communist-china-because-climate-change/>.

^② Hans von der Burchard, “Scholz Tells Xi He Wants to ‘Deepen’ Economic Ties with China,” *Politico*, December 12, 2021, <https://www.politico.eu/article/olaf-scholz-xi-jinping-deepen-economic-ties-germany-china-human-rights/>.

第二，推动中欧绿色发展战略的对接。中国坚持绿色发展的新理念，提出力争 2030 年前实现碳达峰、2060 年前实现碳中和，中国经济将迎来深刻转型和结构改革，这意味着要重构能源体系、金融体系、消费体系以及公共服务体系。绿色转型是欧盟“双支柱”发展战略之一，欧盟在 2019 年就公布了应对气候变化、推动可持续发展的“绿色协议”，旨在将欧盟转变为一个公平、繁荣的社会和拥有竞争力、资源节约型的现代化经济体。^① 欧盟提出到 2050 年实现碳中和的目标，实现经济运行的全面绿色化。在推出“下一代欧盟”复苏基金时更是将推动绿色经济作为核心任务之一，规定成员国在申请该基金时对绿色经济的投资不得少于 37%。绿色发展是人类文明的共同发展方向，对中欧双方都是一场巨大的经济社会变革，其中蕴含着巨大的合作潜能和空间，双方在能源转型、碳排放交易体系、科研创新、绿色金融等领域的合作具有现实的需求。

第三，扩展全球经济治理层面的合作。在单边主义、保护主义等逆全球化潮流的背景下，作为全球贸易大国，维护开放型世界经济是中国国家利益之所在。而欧盟作为全球最大的区域集团，也是多边贸易体系的受益者和支持者，尽管当前国际社会对多边主义的怀疑情绪日益高涨，但欧盟主张更多而非更少的多边治理，^② 并明确表示要“成为多边主义的守护者”^③。中欧在推动世贸组织改革、维护全球供应链安全等问题上拥有广泛的合作空间。只有将中欧关系更深地融入国际秩序的变迁与改革中，中欧关系才能获得更广阔的发展空间，也才能建设更具全球影响力的中欧全面战略伙伴关系。

[责任编辑：石晨霞]

① European Commission, “The European Green Deal,” COM(2019) 640 final, December 11, 2019, p. 2.

② European Commission, “A Renewed Multilateralism Fit for the 21st Century: The EU’s Agenda,” February 17, 2021, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_622.

③ European Commission, “The von der Leyen Commission: For a Union that Strives for More,” September 10, 2019, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_19_5542.