

# 欧盟应对中美博弈的策略选择与 美欧对华政策协调

赵怀普

**【内容摘要】** 中美欧是特殊的三边关系。在中美竞争日趋激烈的背景下，欧洲是影响中美博弈和中美欧三边关系走向的关键变量。欧盟将中美竞争视为难以回避的重大挑战，并基于战略自主采取“不选边”的策略，同时谋求在中、美间发挥调节作用，以期降低风险并最大限度维护自身利益。但欧盟对待中、美并非不偏不倚，其调节作用更多体现在与美国共同加强对华政策协调，这正是三边关系的特殊性。经过数年的磨合，美欧对华政策协调与合作的基本框架已初步形成，大致可概括为经贸与科技竞争、对投资与出口管制及设限、军事威慑与防范、人权施压与对抗、围绕“一带一路”进行地缘战略协调。拜登执政后美欧关系得到一定程度的修复，加上双方共同的短期利益等因素，使得美欧对华协调联动的可能性上升。今后美欧联手应对中国的战略会更加清晰，双方在诸多领域的对华协调联动将会进一步增强。然而，美欧结构性矛盾以及涉华利益不对称将使双方的合作具有局限性。归根结底，欧盟在中美博弈中采取平衡策略的根本目的是避免使自己“选边站队”。此外，对欧盟而言，美欧协调主要是手段而非目的，并不意味着双方要建立“反华联盟”。

**【关键词】** 中美欧关系 中美博弈 欧盟战略自主 对华政策协调

**【作者简介】** 赵怀普，外交学院国际关系研究所教授（北京 邮编：100037）

**【中图分类号】** D822.3 **【文献标识码】** A

**【文章编号】** 1006-1568-(2021)05-0025-22

**【DOI 编号】** 10.13851/j.cnki.gjzw.202105002

美国、中国和欧盟是当今世界三大力量，三者间是既合作又竞争的特殊关系。在三边关系结构中，美国扮演主要推手，中美博弈是主要矛盾，欧盟则是影响中美博弈进程和中美欧关系走向的关键变量。欧盟将中美竞争视为难以回避的重大挑战，并基于战略自主采取“不选边”的策略，同时谋求在中、美间发挥调节作用，以期降低风险并最大限度维护自身利益。但欧盟对待中、美并非不偏不倚，其调节作用更多体现在美欧对华政策协调上。经过数年磨合，美欧对华政策协调与合作的基本框架已初步形成，大致可概括为经贸与科技竞争、对投资与出口管制及设限、军事威慑与防范、人权施压与对抗、共同围绕“一带一路”进行战略协调。然而，美欧结构性矛盾以及对华利益的不对称决定了双方合作的限度。欧盟对美、对华立场都具有两面性。一方面，欧盟与美国协调对华政策，但其同时又保持独立性，并谋求发挥调节作用，以缓和美国过于激进的对华行为；另一方面，欧盟对华坚持既竞争又合作的原则。总体上，欧盟基于自身利益和战略自主参与中美博弈，谋求使中美欧关系保持相对平衡，而非与美国建立“反华联盟”。

## 一、战略自主与欧盟应对中美博弈的逻辑与策略

自2008年国际金融危机以来，欧盟内部多重困难和挑战交织；大国竞争回归使欧盟对外关系面临的压力倍增。欧盟重新评估了国际环境，认为欧洲面临一个日益紧密且将更加复杂、脆弱和充满竞争的世界。<sup>①</sup> 欧盟对自身的国际地位和能够发挥的作用感到悲观。法国总统马克龙将欧洲的国际战略困境概括为“三论”，即“西方霸权终结论”“中美两极论”“欧洲边缘化论”。<sup>②</sup> 另外，第56届慕尼黑安全会议将“西方缺失”作为主题，这反映了欧洲人的两种感知：一是世界不再像西方了，二是西方本身也不像西方了。

### （一）大国竞争催生欧盟战略自主

---

<sup>①</sup> EEAS, *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](https://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf)

<sup>②</sup> 冯仲平：《新冠疫情下的欧洲战略困境与中欧关系》，《世界经济与政治》2020年第4期，第24页。

第一，欧盟战略自主的新定位与目标。地缘政治环境的恶化促使欧盟对外政策向现实主义回归。欧盟将俄罗斯视为战略挑战并将中国定义为“制度性对手”，而最令其感到忧虑的是“特朗普冲击波”重创了美欧关系。大国竞争回归要求欧盟明确自身定位，并拥有维护自身利益的能力和手段。2016年欧盟《全球战略》首次提出了“战略自主”，并将自身能力（包括军事硬实力）建设纳入发展议程。<sup>①</sup> 欧盟《2019—2024年战略议程》进一步指出，“在一个不确定性、复杂性和变化越来越大的世界中，欧盟需要采取战略性行动，提高自主行动的能力，以维护自身的利益、价值观和生活方式，并帮助塑造全球的未来。”<sup>②</sup>

诚然，战略自主的定义尚在争论中，其甚至被认为是“海市蜃楼”，<sup>③</sup> 但不可否认的是，确立战略自主已成为欧盟国家的基本共识。战略自主赋予欧盟新的战略定位，促使其更加主动地参与地缘政治博弈。与冷战时期寻求美国保护的依附战略不同，如今欧盟希望通过战略自主在大国博弈中找到其自主和独立的空间。马克龙坦言，特朗普执政期间，美国背弃欧洲，且与中国、俄罗斯对抗的风险日益增长，在这种情况下，欧洲不仅需要作为一支经济力量，而且要作为战略力量进行思考并采取行动。<sup>④</sup> 德国总理默克尔表示，“我们完全依赖别人的日子结束了，欧洲需要掌握自己的命运。”<sup>⑤</sup> 欧盟委员会主席冯德莱恩宣称要打造一个“地缘政治委员会”，使欧洲成为大国竞争的“玩家”而非“玩物”。<sup>⑥</sup> 总之，欧盟寻求以战略自主来应对或对冲大国竞争带来的挑战，并力争使自己成为全球政治中的一个“自治极”。<sup>⑦</sup>

① EEAS, *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe, A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*.

② European Council, *A New Strategic Agenda 2019-2024*, June 20, 2019, <https://www.consilium.europa.eu/media/39914/a-new-strategic-agenda-2019-2024.pdf>.

③ World Economic Forum and the Atlantic Council, *Why the Vision of European Strategic Autonomy Remains a Mirage*, March 30, 2019, <https://www.weforum.org/agenda/2019/03/why-the-vision-of-european-strategic-autonomy-remains-a-mirage/>.

④ Andrés Ortega, *The U.S.-China Race and the Fate of Transatlantic Relations: Part II: Bridging Differing Geopolitical Views*, Center for Strategic and International Studies, April 2020, p. 8, <https://www.csis.org/analysis/us-china-race-and-fate-transatlantic-relations>.

⑤ Alan McGuinness, “Angela Merkel Says Europe must Take Fate into Own Hands,” Sky News, May 29, 2017, <https://news.sky.com/story/angela-merkel-says-europe-must-take-fate-into-its-own-hands-10896513>.

⑥ 冯仲平：《新冠疫情下的欧洲战略困境与中欧关系》，第25页。

⑦ Sven Biscop, *1919-2019: How to Make Peace Last? European Strategy and the Future of*

第二，欧盟加强战略自主的努力与限度。欧盟的战略自主需要以拥有自主能力为基础和保障。2017年启动的“永久结构性合作”（Permanent Structured Cooperation, PESCO）是欧盟强化自主防务能力的一项重大举措。该机制启动四年多来已取得初步成果，包括制定了更清晰的防务产业政策和行动项目，其未来发展潜力不容小觑。此外，大国间的科技、数字经济竞争也刺激了欧盟追求经济自主、产业自主、数字自主的雄心。欧盟委员会政治策略中心提出，欧盟应致力于数字技术自主，为此需要建立更强大的技术部门（尤其是在落后的人工智能领域），并加强对关键技术以及关键基础设施和基本服务提供商的控制。<sup>①</sup>新冠肺炎疫情（以下简称“疫情”）暴露了欧盟在多个领域自主能力的缺失，也促使其采取了一系列加强自身经济安全和供应链安全的新举措。

然而，欧盟实现战略自主的过程不会一帆风顺。除了受到美国和北约的制约之外，欧洲内部的阻碍因素更为突出，尤以欧盟领导力不足为甚。“法德轴心”作用正面临挑战。一方面，后默克尔时代德国政治的不确定性以及新总理的权力与威望的可能弱化，将对德国在欧盟内的领导地位产生不利影响；德国对外战略思想总是介于欧洲主义和大西洋主义之间，这种摇摆在后默克尔时代可能会变得更加明显，从而对德国参与并领导欧洲形成一定制约。另一方面，法国实力有限且国内政治复杂，也使其领导欧盟战略自主面临不少困难。此外，法德两国对欧盟战略自主的认知并不完全一致，尤其在欧盟与北约的关系问题上存在一定分歧，这不可避免地会影响双方合作。

## （二）欧盟应对中美博弈的政治逻辑与外交策略——“不选边”

冷战结束后，欧盟一直将中、美视为其在国际体系中两个最重要的合作伙伴，但“特朗普冲击波”和中欧摩擦增多导致其对中、美两国的看法发生了变化。欧盟认为，中、美都在利用经济实力谋取地缘政治利益，并指责两

---

*the World Order*, Royal Institute for International Relations, January 10, 2019, <https://www.egmontinstitute.be/content/uploads/2019/01/SPB102.pdf?type=pdf>.

<sup>①</sup> European Political Strategy Centre, *Rethinking Strategic Autonomy in the Digital Age*, November 21, 2019, [https://ec.europa.eu/epsc/sites/epsc/files/epsc\\_strategic\\_note\\_issue30\\_strategic\\_autonomy.pdf](https://ec.europa.eu/epsc/sites/epsc/files/epsc_strategic_note_issue30_strategic_autonomy.pdf).

国以各自的方式破坏了以规则为基础的“自由国际秩序”。<sup>①</sup> 欧盟重新评估欧美、欧中关系。一方面，欧盟认为欧美、欧中关系的长期确定性正在消失；另一方面，欧盟认为中美竞争使自己成为两国的关键伙伴和争夺对象，并面临来自两国越来越大的压力。中美竞争对欧盟构成难以回避的重大挑战，并迫使其思考在中、美之间的位置。

第一，欧盟在中、美间“不选边”的政治逻辑。欧盟在如何继续与中、美合作的问题上摇摆不定，反映出其在对美、对华关系上的利益复杂性。尽管对中国使用了“制度性竞争”的措辞，但欧盟的意图仍是在对华政策中选择一条阻力最小的道路。只要不危及美欧关系，欧盟愿意尽可能多地与中国开展经济合作。许多欧洲国家不顾美国反对加入亚投行以及欧盟与中国完成《中欧全面投资协定》谈判，就足以说明这一点。由于难以割舍来自中、美两方面的利益，欧盟寻求采取一种被称之为“蛋糕主义”（Cakeism）的平衡策略，即在中美竞争中想要鱼与熊掌兼得，或者说与中、美都做朋友，保持某种或可能演变成中间人角色的矛盾立场。<sup>②</sup>

对中、美采取平衡策略是欧盟战略自主的逻辑使然。事实上，欧盟战略自主主要是为了应对中美对抗背景下的世界变局，表明欧盟不想成为大国博弈的棋盘，而是要凭借自己的战略举措成为参与者和国际权力的平衡者，避免在新的两极化世界中被边缘化。欧盟不愿在中、美之间进行选择，而是致力于促进自身的发展，并成为大国政治中一个“自治极”。<sup>③</sup> 这反映出欧盟不再视美国为一个可靠的伙伴，进而追求走一条中立或“中间路线”，在美国、俄罗斯和中国之间寻求战略和经济利益的平衡。<sup>④</sup> 欧盟外交事务与安全政策高级代表博雷利主张欧盟应学会“使用权力的语言”，在中美对抗中找

---

① Mark. Leonard et al., *Redefining Europe's Economic Sovereignty*, Bruegel, June 25, 2019, <https://www.bruegel.org/2019/06/redefining-europes-economic-sovereignty>.

② Mario Esteban and Miguel Otero-Iglesias, et al., *Europe in the Face of US-China Rivalry*, The European Think-tank Network on China, January 2020, p. 29, <https://meric.org/en/report/europe-face-us-china-rivalry>.

③ Sven Biscop, *1919-2019: How to Make Peace Last? European Strategy and the Future of the World Order*.

④ Erik Brattberg and David Whineray, *How Europe Views Transatlantic Relations Ahead of the 2020 U.S. Election*, Carnegie Endowment for International Peace, February 20, 2020, [https://carnegieendowment.org/files/Brattberg\\_Whineray\\_2020\\_EU.pdf](https://carnegieendowment.org/files/Brattberg_Whineray_2020_EU.pdf).

准自己的位置。<sup>①</sup>

第二，欧盟谋求在中、美间发挥平衡调节作用。在中、美间“不选边”是欧盟战略自主的外交策略选择，对欧盟而言既是目的也是手段，既是为了尽力维护与中、美两方面的利益，也是想借此在中、美间发挥平衡调节作用，避免出现并陷入被迫“选边站”的窘境。“不选边”亦可被视为一种对冲策略，即欧盟通过在中、美两边下注以及发挥平衡调节作用来影响中美关系的进程，防止其破裂，从而最大限度维护自身利益。欧盟反对发动一场可能造成各方俱损的“新冷战”，因为这将导致各经济体相互脱钩，使国际政治陷入瘫痪，世界可能因此分裂为两个相互竞争的集团。一旦如此，欧洲将被迫像冷战时期那样成为从属于美国的次要角色，而美国将会在亚洲而不是欧洲发挥作用，欧盟不相信美国会考虑欧洲在中国和亚洲的经济利益。欧盟意识到只有“不选边”才可能在中、美间发挥平衡调节作用，从而有助于避免中美关系破裂，避免自己被迫“选边站”。欧盟采取平衡措施的主要目的是避免出现自己及其成员国被迫在中美竞争与博弈中“选边站”的两极体系。<sup>②</sup> 德国在2020年下半年担任欧盟轮值主席国期间表示，并不希望看到中、美之间的利益冲突不可调和，并愿意发挥调节作用。欧盟的这种做法与其以往应对中美竞争以及处理欧美关系的被动反应模式明显不同。欧盟建立“地缘政治委员会”的宣示和“顶级地缘战略行为体”的雄心似乎表明，它正试图将来自中、美两国的压力转化为谋求战略自主的动力。“不选边”作为欧盟应对中美博弈的基本策略选择，具有相对的稳定性。除非欧盟内部或国际形势发生重大变化，否则欧盟对外战略和外交政策中的一些关键因素在未来几年内将保持稳定。由于美国和中国都是欧盟不可或缺的贸易伙伴，欧盟难以舍弃任何一方，这一点不太可能改变。<sup>③</sup> 未来若美国对欧加大施压力度，欧盟可能更多与美国协调配合，但仍不会对美亦步亦趋，尤其会竭力避免卷入美

---

① Josep Borrell, “Green Light to EU’s New Foreign Policy Chief,” *Forbes*, October 9, 2019, <https://www.forbes.com/sites/anagarciaaldivia/2019/10/09/josep-borrell-green-light-to-eus-new-foreign-policy-chief/?sh=a7b7f9811171>.

② Mario Esteban and Miguel Otero-Iglesias, et al., *Europe in the Face of US-China Rivalry*, p. 20.

③ *Ibid.*, p. 185.

国主导的对华军事遏制。值得注意的是，面对中美竞争带来的压力，欧盟正寻求加强与日本、加拿大、澳大利亚和韩国等“志同道合”伙伴的合作并获得它们的支持，以使自己能够在中美日益激烈的竞争中生存下去。

## 二、不对称三角博弈与美欧对华政策协调

作为国际体系中三个最重要的行为体，中美欧三边关系被很多人视为影响国际体系运行的战略三角关系。但是，这种三角关系不同于冷战时期的中美苏敌对三角，而是以合作与竞争为特点的三角关系。<sup>①</sup>在当前中美欧三边关系框架下，中美竞争是主要矛盾，中美关系的未来主要取决于彼此对对方的认知和对两国关系的定位，但欧盟的角色与作用不容忽视。

### （一）中美欧关系是不对称三角博弈

中美欧三边关系的特殊性在于其不对称性，即美欧关系总体上较为紧密，属于深度合作，且合作大于竞争；相比之下，自国际金融危机以来，中美、中欧之间的竞争远大于美欧之间。

在中美竞争格局下，欧盟“不选边”并不代表其对中、美不偏不倚，事实上，欧盟在共同价值、经济和政治模式以及安全结构方面与美国更接近。默克尔坦承，“欧洲不是中立体而是西方政治的一部分。”<sup>②</sup>在欧洲人看来，美欧关系更全面和具有战略性，而中欧关系则更多体现在经济上的互利合作。这意味着中美欧三边关系具有不对称性，欧盟的调节作用并非完全独立和中立；美欧之间的共同点较多，双方涉华合作的动能更强。尤其是近年来欧盟内部困难增多导致其对外部安全威胁的评估趋于保守，加上美国在欧洲安全中的作用仍不可或缺，这些内外压力导致欧盟对美国需求上升，由此凸显了其战略自主以及在中、美之间试图保持地缘政治等距离的局限性。<sup>③</sup>

---

<sup>①</sup> Robert Ross, Oystein Tunsjo, and Zhang Tuosheng, eds., *US-China-EU Relations: Managing the New World Order*, London and New York: Routledge, 2011, p. 1.

<sup>②</sup> 崔洪建：《中美博弈，欧洲不再坐等“风暴过去”》，环球网，2020年6月22日，<https://opinion.huanqiu.com/article/3ykZE11hRcB>。

<sup>③</sup> Luis Simón, “What Is Europe’s Place in Sino-American Competition?” *War on the Rocks*, February 20, 2019, <https://isnblog.ethz.ch/international-relations/what-is-europes-place-in-sino-american-competition>.

## （二）美欧对华政策协调的缘起与探索

进入 21 世纪，中国崛起成为影响中美欧关系的一个重要因素。2004—2005 年，美欧之间围绕欧盟对华军售解禁问题初步建立了对华政策磋商机制。<sup>①</sup> 2012 年，美欧共同发表《亚太事务联合声明》，并建立了亚太政策磋商机制，这反映出欧盟总体上支持美国的亚洲政策，并希望与美国协调对华政策。自“一带一路”倡议提出以来，中国综合实力的大幅提升和影响力的扩大，美欧试图加强合作以共同应对“中国挑战”。美国将“拉欧反华”视为其对华进行有效竞争与遏制的先决条件。美国正以一种更实用的方式来看待欧洲，如果欧洲站在美国一边，美国在对华竞争中占据优势的机会要大得多。<sup>②</sup> 欧盟则将美欧协调作为维系大西洋联盟和促进自身在亚洲和在中国利益的重要途径和手段。美国德国马歇尔基金会和欧盟驻美国代表团 2018 年举办了系列研讨会，从互联互通到投资审查，从 5G 到印度—太平洋安全等，评估了美欧双方在一些具体领域的涉华合作议程。<sup>③</sup> 还有观点认为，应建立一个欧盟—美国—北约“中国问题”三边对话机制，将涉华经济、技术和安全问题等汇集在一起，为美欧涉华对话提供一个跨大西洋的战略立足点。<sup>④</sup> 虽然特朗普政府时期美欧龃龉不断，但双方基于对华竞争仍进行了对话和协调。2020 年 10 月，美欧启动了首轮“中国问题”对话。

拜登执政为修复美欧关系以及加强对华政策协调提供了新动力。拜登政府强调要与欧洲盟友共商对华外交政策的“共同利益”，欧盟则提出《全球

---

① 赵怀普：《冷战后欧美在东亚的战略互动初探》，《欧洲研究》2014 年第 1 期，第 58—60 页；赵怀普、王振玲：《美欧之间的东亚对话与对华政策协调》，《国际问题研究》2016 年第 6 期，第 58—73 页。

② Sven Biscop, “EU-U.S. Consensus and NATO-EU Cooperation,” in Tomáš Valášek, ed., *New Perspectives on Shared Security: NATO's Next 70 Years*, Carnegie Europe, June 29, 2020, p. 4, [https://carnegieendowment.org/files/NATO\\_int\\_final1.pdf](https://carnegieendowment.org/files/NATO_int_final1.pdf).

③ Andrew Small, *Transatlantic Cooperation on Asia and the Trump Administration*, Policy Paper No. 25, German Marshall Fund of the United States, October 2019, p. 3, <https://www.gmfus.org/sites/default/files/publications/pdf/Small%20-%20Transatlantic%20Cooperation%20Asia%20-%202029%20Oct.pdf>.

④ Luis Simón, *EU-NATO Cooperation in an Era of Great-Power Competition*, The German Marshall Fund of the United States, November 26, 2019, <https://www.gmfus.org/publications/eu-nato-cooperation-era-great-power-competition#:~:text=EU-NATO%20Cooperation%20In%20An%20Era%20Of%20Great-Power%20Competition,and%20transnational%20threats.%20But%20that%20is%20yesterday%E2%80%99s%20world.>

变局下的欧美新议程》，称重新制定跨大西洋和全球合作新议程是“一代人难得”的可以结成新联盟来应对中国崛起的机会。<sup>①</sup>同时，美、欧学者关于应对“中国挑战”的政策讨论更趋热烈，2021年3月，美国大西洋理事会发表《对华计划：跨大西洋战略竞争蓝图》报告，提出了极清晰的对华战略竞争的路线与对策。<sup>②</sup>在官方互动上，拜登执政后美欧重启“中国问题”对话机制，并于2021年5月展开首次高层对话。与特朗普执政时期相比，美、欧围绕对华关系的对话与政策协调的议程进一步扩大，合作更加广泛、深入。

### 三、美欧对华政策协调框架与合作新动向

经过数年磨合，美欧对华政策协调与合作框架已初步形成。其加强对华政策协调必将影响中美欧三边关系，使中国周边环境及崛起进程更加复杂。

#### （一）经贸、科技、投资及出口管制

在美欧对华政策协调框架下，虽然传统的地缘政治和军事安全议题仍然重要，但地缘经济问题和科技竞争的重要性也日益凸显，并逐渐成为美欧协调的核心议题。美国将欧盟视为在经贸、科技、投资与出口管制领域对华遏制的潜在帮手。欧盟则欲凭借其在这些领域的强大实力，作为第三方更主动地参与中美博弈。2021年2月，欧盟推出贸易政策新战略，提出要在外资审查、出口管制、政府采购、补贴等领域采取更严格限制，强调欧盟应具有参与并领导塑造全球的能力。<sup>③</sup>

第一，经贸、科技领域对华竞争与打压。美欧在对华贸易方面有着相似的关切和诉求，都批评中国在市场准入、国家补贴、知识产权保护等方面未

---

① European Commission and High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, *Joint communication to the European Parliament, the European Council and the Council: A New EU-US Agenda for Global Change*, Brussels, December 2, 2020, [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/joint-communication-eu-us-agenda\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/joint-communication-eu-us-agenda_en.pdf).

② Hans Binnendijk and Sarah Kirchberger, *The China Plan: A Transatlantic Blueprint for Strategic Competition*, Atlantic Council, March 1, 2021, pp. 1-5, <https://www.jstor.org/stable/resrep30709.3>.

③ European Commission, “Commission Sets Course for an Open, Sustainable and Assertive EU Trade Policy,” February 18, 2021, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_21\\_644](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_644).

很好地履行“入世”承诺，并且美、欧有着相似的谈判目标。2020 年 6 月，欧盟委员会发布外国政府“白皮书”，强调要在单一市场内对外国政府补贴、企业并购和公共采购这三大领域加强监管。鉴于欧盟一直指责中国进行“不公平竞争”，该白皮书针对中国的色彩浓厚。美国“2021 年战略竞争法案”则提出，要采取措施“跟踪中国的知识产权侵犯者、调查中国对企业的补贴、审查美国资本市场中的中国公司”，制定更严密且更严厉的打击方案，集中应对所谓“中国掠夺性的”国际经贸行动。

在特朗普政府时期，美欧已启动涉华贸易合作。2018 年 6 月，欧盟成员国驻美国大使联合呼吁合作应对中国的“非市场行为”。此后美欧在涉华市场准入、公平竞争、知识产权等一系列问题上协调立场，并要求中国进行结构性经济改革。双方在世贸组织中也就中国的市场经济地位等关键问题进行了大量协调。此外，美日欧三边领导人亦多次磋商世贸组织改革，协商应对中国所谓的“不公平”行为。拜登执政后，美欧涉华贸易合作加强。2021 年 6 月，美欧峰会宣布成立欧盟—美国贸易和技术理事会(EU-U.S. Trade and Technology, TTC)；七国集团峰会也就“全球最低税”形成初步共识。这一系列行动表明美欧有意组建贸易联盟，以共同应对“中国挑战”。

当前，中美科技竞争日趋激烈，而争夺 5G 技术标准制定权是双方竞争的核心。欧洲作为全球最大的电信市场之一成为中美科技竞争的主战场。欧盟对中美竞争左右为难，起初它在使用中国 5G 产品问题上采取了“不选边”的态度。欧盟试图通过加强 5G 技术供应商与建立安全相关的标准，出台 5G 市场建设“工具箱”等举措，缓解“选边站”的压力，但疫情发生后，一些欧洲国家改变了立场，英、意决定禁用华为 5G 设备，法、德等国则变相限制使用华为设备。拜登执政后延续了打压华为的政策，今后美国有可能以构建盟友间技术共享和联合开发的新型框架为指引，考虑让欧洲国家承担合规义务所需的高昂费用，并捆绑部分美国与盟友间在 5G 等关键领域的技术利益，借此达到遏制中国的目的。疫情促使美欧重视供应链安全问题。继美国宣布对半导体芯片、电动汽车使用的大容量电池、稀土、药品的供应链进行审查之后，欧盟委员会也公布了一项供应链多元化计划，旨在解决在半导体、

原材料、医药原料等一些战略领域对外国供应商的依赖。显然，未来美欧将会通过 TTC 这一机制，在国际贸易和技术标准方面加强合作，包括在半导体、人工智能等领域建立联盟，以此遏制中国。

第二，投资、出口管制领域对华设限与防范。2017 年以来，美欧在加强对中国海外投资的审查和对华出口管制方面出现了一系列重大政策转变。双方都收紧了对中国的海外并购、战略基础设施和关键技术领域的开放力度。特朗普时期美国通过了《外国投资风险评估现代化法案》（Foreign Investment Risk Review Modernization Act, FIRRMA）和《出口管制改革法案》（Export Control Reform Act, ECRA）等。与美国相呼应，欧盟出台了新的外资审查机制，对中国投资的防范心理可见一斑。疫情加速了美欧政策的转变，双方以中国为目标的政策协同变得更加明显。

在对华出口管制方面，美欧将联合限制中国获得芯片确定为首要任务。在军售和军民两用产品出口方面，美国加强了对中国的出口限制。欧盟至今仍维持着 1989 年对中国实施的武器禁运，2019 年又对军民两用品出口控制准则进行了评估。2019 年 10 月，欧盟在《关于常规武器和两用产品及技术出口控制的瓦森纳协定》（Wassenaar Arrangement on Export Controls for Conventional Arms and Dual-Use Good and Technologies）以及法德两国协议的基础上制定了新的针对非欧盟和非北约国家的武器出口管制规则。<sup>①</sup> 虽然美国对《瓦森纳协定》的有效性表示怀疑，但未来美欧在该领域的协调动向仍值得关注。另外，美国还试图通过“五眼联盟”和七国集团加强对华投资审查和出口管制。

## （二）军事安全

美欧涉华安全互动始于 21 世纪初，特朗普执政后伴随着中美竞争加剧又有新的发展。美欧安全互动对中国的影响主要体现在两个方面：一是美国战略重心东移导致美欧安全关系调整间接影响双方涉华安全合作；二是北约转向中国将对中美欧关系产生复杂影响。

---

<sup>①</sup> Benoit Van Overstraeten and Tangi Salaun, “France and Germany Sign Deals on Space and Arms Exports,” Reuters, October 16, 2019, <https://www.reuters.com/article/us-france-germany-council/france-and-germany-sign-deals-on-space-and-arms-exports-idUSKBN1WV288>.

第一，美欧安全关系的调整。冷战期间美国将其战略重心放在欧洲，其主导下的北约亦奉行“欧洲优先”战略，这对于遏制苏联以及维护大西洋联盟的稳定起到了重要作用。但冷战后美国战略重心东移并转向与中国竞争，使得美欧安全关系面临挑战。美国战略东移意味着它需要加强在亚太地区针对中国的军事部署，而与此同时在欧洲进行收缩。在无法完全撤出欧洲的情况下，美国希望减轻美军在欧洲—大西洋、中东和非洲等地区的压力，并要求欧洲对自身安全及周边地区稳定承担主要的安全责任，由此将导致美欧之间的安全责任分担呈现新模式，欧洲将不得不更多承担自身安全及周边稳定的责任，而美国则继续将更多资源投向亚太或“印太”地区。其结果是，一个更加内向、关注自身和周边安全的欧洲与战略上以遏制中国为主要目标的美国，将逐渐走向更加松散、责任分担型的安全伙伴关系。美欧安全关系的这一调整或有助于缓解美欧防务责任分担矛盾，同时也会间接影响双方涉华安全合作，欧洲因专注于应对俄罗斯而难以深度介入美国在亚洲的对华军事威慑活动。

美国转向与中国竞争还带来另一个问题，即它如何应对欧洲加强防务一体化的需求。美国从欧洲收缩刺激了欧洲防务一体化的发展，甚至有观点认为，欧盟应作为大西洋联盟的“欧洲支柱”以确保欧洲有 B 计划，因为欧洲不能完全依赖于美国。<sup>①</sup> 虽然拜登政府重申了对北约的承诺，但欧盟不会因此放弃防务一体化的追求。曾在美国政府中任职的杰里米·夏皮罗（Jeremy Shapiro）警告，美欧应承担欧洲战略自主可能带来的后果，并认为美国应当支持欧洲加强其经济和政治联盟。<sup>②</sup> 但实际上，美国接受欧洲独立防务的可能性并不大。<sup>③</sup> 即使欧盟拥有更大的自主权可以在未来为美国提供更大的行动灵活性，但就目前而言，欧洲国家的言论或被华盛顿视为其在安全关系上

---

① Sven Biscop, *EU-NATO Relations: A Long-Term Perspective*, Nação e Defesa, No.150, 2018, p. 92, <https://www.egmontinstitute.be/content/uploads/2018/11/NeD150.pdf>.

② Jeremy Shapiro, “Britain Might Leave the EU, Here’s Why Americans Should Care,” Vox, April 15, 2016, <https://www.vox.com/2016/4/15/11405658/brexit-europe-america>.

③ Jolyon Howorth, *Strategic Autonomy and EU-NATO Cooperation: Squaring the Circle*, Security Policy Brief No. 85, Royal Institute for International Relations, May 10, 2017, p. 4, <https://www.egmontinstitute.be/strategic-autonomy-and-eu-nato-cooperation>.

寻求与美国“脱钩”。<sup>①</sup> 美国多年来一再发出警告，在欧盟框架内寻求安全合作的任何尝试都应避免重复现有的北约结构、歧视非欧盟成员国、使欧盟与跨大西洋安全架构脱钩。拜登政府不太可能改变这一政策，这将不仅制约美欧安全合作，也将在一定程度上影响双方涉华军事互动。

第二，北约将矛头转向中国对中美欧关系的影响。随着中国综合实力的不断增强，北约自 2019 年以来逐渐改变了对中国的看法，认为中国试图挑战北约致力于维护的“自由主义国际秩序”。2019 年 12 月，北约将应对“中国挑战”纳入议程，宣称要应对中国崛起的“安全后果”。2020 年底发布的《北约 2030 倡议》提出，尽管在未来十年俄罗斯仍将是北约的主要对手，但北约也必须更认真地思考如何应对中国及其军事崛起。2021 年 6 月，北约峰会发布公报，首次提出中国对北约构成“系统性挑战”。2022 年北约将会出台新战略概念，应对中国的“系统性挑战”可能成为其重要内容之一。

北约内部（包括智库）已开始就如何应对中、俄“挑战”进行谋划，并初步进行了一些战略思考。一是拓展竞争新领域，强化在网络、数据控制和外层空间等领域与中、俄进行竞争的能力；二是通过深化与私营部门、关键基础设施管理人员和大学之间的伙伴关系，进一步发展北约的民事反应能力；三是思考长期应对之策。鉴于中、俄是高度复杂的行为体，北约难以通过一场战役来取胜，因此需要有效利用各种资源，形成一种包含遏制、合作以及在必要时进行反击等在内的综合性长期战略。<sup>②</sup> 北约进行的一项涉华研究或称“分析演习”主要涉及六个问题：网络安全、军事部署与中国的军事战略、阿富汗、中俄关系、中国对欧洲关键基础设施和战略产业的投资以及中国崛起对以规则为基础的全球秩序的影响。

南海问题是北约关注的焦点。虽然南海并不在北约的覆盖范围之内，北约也没有理由向该地区派遣部队，但北约军事力量到南海地区“自由巡航”的可能性不能排除。美国虽不指望欧洲国家在军事上深度介入，但却看重后者在南海保持军事存在的象征意义。<sup>③</sup> 由于军事硬实力不足，欧盟则倾向于

<sup>①</sup> Andrés Ortega, *The U.S.-China Race and the Fate of Transatlantic Relations*, p. 9.

<sup>②</sup> Jamie Shea, “NATO in the Era of Global Complexity,” in Tomáš Valášek, ed., *New Perspectives on Shared Security: NATO's Next 70 Years*, p. 21.

<sup>③</sup> Andrew Small, *Transatlantic Cooperation on Asia and the Trump Administration*, p.15.

扮演“赋能者”角色，在南海问题等中国周边安全问题上尽量发出和美国一致的声音，并加大同中国在国际安全规范和价值观方面的软博弈。值得注意的是，英、法、德等国相继宣布将派军舰到南海巡航，并参与相关军事演习，反映了欧洲国家与美国在亚太地区的战略协调正进一步增强。

转向中国是冷战后北约转型的延续，本质上是对其自身面临的生存危机做出的反应，但同时也预示了某种可能的变化，即北约正逐渐演变成为一个既保护欧洲又支持“自由国际秩序”的联盟。<sup>①</sup> 北约当前对华政策的重点是使用包括经济和外交手段在内的广泛工具，支持和协助北约在亚洲“志同道合”的伙伴共同应对中国，同时支持美国在该地区的军事部署。此外，应对诸如疫情等传染病、网络攻击、虚假信息等非传统军事威胁也成为北约与亚太地区伙伴之间合作的重要领域。未来，北约内部尤其是美欧之间以及北约与亚太伙伴之间是否会形成统一的对华战略值得关注。

### （三）价值观与人权

第一，美欧价值观共识与对华人权外交。共同价值观是美欧关系的重要基础之一，虽然冷战后美欧政治分歧增多，但这种分歧不会超出西方代议制民主与资本主义市场经济的框架。维护这一框架既是双方的历史共识，也是在当今世界变局下维系西方所谓“制度优势”乃至“文明优势”的根基。美欧都对中国的崛起及其背后所体现的中国特色社会主义制度的日益成熟和自信备感忧虑，因此它们之间在具体利益方面博弈乃至冲突的同时，仍将共同的价值观作为双边关系的“装饰品”，并且在对华政策上都强调“自由”“民主”的目标。特朗普执政后，美欧对华“他者”负面认知同步深化，这成为双方加强对华政策协调的动因之一。特朗普政府提出的“对华战略方针”将“价值观挑战”列为中国对美三大挑战之一，拜登执政后更加强调对华价值观竞争。欧盟将中国定义为“制度性对手”，旨在强调欧盟“社会主义市场经济模式”与欧盟认知的、由国家主导的中国经济模式之间的对立。疫情发生后，美欧更是将对华竞争视为中、西两种模式之间的一场战略较量。

---

<sup>①</sup> Alicia von Voss and Florence Schimmel, “NATO’s Future Role in the Multilateral Rules-Based Order,” in Tomáš Valášek, ed., *New Perspectives on Shared Security: NATO’s Next 70 Years*, p. 4.

第二，美欧涉华人权合作。从近年来双方的涉华互动来看，美欧越来越明显地将人权、民主、价值观纳入各自的对华政策中。拜登宣称要在他上任的第一年内召开“全球民主峰会”，矛头直指中国。欧盟委员会主席冯德莱恩针对中欧关系表示，在“民主”“自由”和“人权”问题上没有谈判的余地。近两年来，美欧大肆炒作中国香港、新疆所谓“人权”问题，并将其作为双方对话的重要议题之一。

未来一个时期，解决中国的所谓“人权”问题可能成为跨大西洋对华战略的切入点和突破口。大西洋理事会的报告将中国的“人权问题”列为美欧最具合作潜力的利益趋同领域之一，并建议美欧组织“民主十国”（D10）等机制，以对抗中国的所谓“侵犯人权”和“专制行为”。在、美欧升级对华人权对抗的情势下，未来不排除双方以“人权”“民主”为名加大对香港、新疆事务的干涉，甚至进一步对华实施“制裁”。

#### （四）美欧加强“印太”战略互动

中国的“一带一路”倡议引发了大国间激烈的地缘政治博弈。美国的“印太”战略虽然是一个整体的地缘战略，但是其主要针对中国尤其是“一带一路”。随着“印太”地区的地缘战略重要性日益凸显，欧盟也主动调整其全球战略，力求成为该地区新的战略参与者。

第一，欧盟介入“印太”事务的战略。在中美竞争格局下，欧盟日益将“印太”地区作为其对外战略的重点之一。2016年欧盟《全球战略》提出，欧洲的繁荣与亚洲安全之间存在“直接联系”，建议欧盟在“尊重国内外法治”的基础上同中国进行接触，并扩大与亚洲的联系。<sup>①</sup> 2018年9月，欧盟推出了旨在通过互联互通、能源和数字网络等加强欧亚之间联系的战略设想，即“联接欧亚战略”。<sup>②</sup> 该战略被视为欧盟“印太”战略的雏形或早期方案。2021年4月发布的《欧盟印太合作战略报告》标志着欧盟首次针对

---

<sup>①</sup> Bart Szewczyk, “Europe’s Strategy in Asia: Toward a Transatlantic Consensus?” in Alexandra de Hoop Scheffer and Martin Quencez, eds., *Transatlantic Security Cooperation Toward 2020*, Policy Paper No. 7, The German Marshall Fund of the United States, March 25, 2019, p. 14, <https://www.gmfus.org/publications/transatlantic-security-cooperation-toward-2020>.

<sup>②</sup> EEAS, *Connecting Europe and Asia-Building Blocks for an EU Strategy*, September 19, 2018, [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquartershomepage\\_en/50708/Connecting%20Europe%20and%20Asia:%20Building%20blocks%20for%20an%20EU%20Strategy](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquartershomepage_en/50708/Connecting%20Europe%20and%20Asia:%20Building%20blocks%20for%20an%20EU%20Strategy).

“印太”地区制定全面战略。该报告涵盖的领域广泛，包括安全防务、贸易和投资、气候变化、海洋治理、数字治理、卫生等等。<sup>①</sup> 预计欧盟还将在2021年9月出台更详细的“印太”战略。值得一提的是，在欧盟发布上述战略报告之前，法国、德国、荷兰已率先出台本国的“印太”战略文件。

第二，欧盟介入“印太”事务有着多重利益诉求和目标。在“印太”地区新的地缘政治形势下，欧盟将扩大在该地区的贸易和投资、保护基于民主、人权、法治、公平贸易和社会市场经济的“自由国际秩序”不受破坏作为其重要利益和目标。欧盟战略的核心是强调可持续、全面和基于规则的互联互通，试图借此提升其在“印太”地区的影响力，维护欧盟在规则和规范领域的话语主导权。此外，这一战略背后也有着防范“一带一路”以及“17+1”合作的潜在政治风险的地缘政治考量。《欧盟印太合作战略报告》进一步表明了欧盟决定加强其在“印太”地区的影响力，并维护其在安全、经贸、卫生等各领域的利益。虽然报告没有特别提到中国，欧盟也坚称其“印太”战略不是针对中国，但是报告暗含的与中国竞争的意图不应被忽视。

第三，安全防务日益成为美欧在“印太”地区进行战略协调的重要领域。美欧意识到经济和安全是相互交织的，“印太”安全合作与互联互通密切相关。美欧实施“印太”战略带来了双方之间的分工需求，一方面，美国希望欧盟在西印度洋部分地区保持海上存在，并为卷入领土争端的国家提供法律支持。另一方面，欧盟也希望和美国主导下的“印太四国机制”继续保持接触。美国“2021年战略竞争法案”要求拜登政府保障美国在“印太”地区的军事预算，使其与对华竞争战略“适当匹配”。《欧盟印太合作战略报告》则强调欧洲海军要在“印太”地区保持“有意义的”存在，这意味着欧盟未来可能会在海上安全方面采取更多行动，包括加强与美国等伙伴的合作，甚至还会派遣舰船通过南海。

第四，欧盟参与“印太”事务还有着更大的地缘政治目标，即在该地区实现中美欧三边战略平衡。欧盟战略研究所高级研究员伊娃·佩吉索娃(Eva

---

<sup>①</sup> EEAS, *EU Strategy for Cooperation in the Indo-Pacific*, April 19, 2021, [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage\\_en/96740/EU%20Strategy%20for%20Cooperation%20in%20the%20Indo-Pacific](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/96740/EU%20Strategy%20for%20Cooperation%20in%20the%20Indo-Pacific).

Pejsova) 认为, 欧洲制定自己的“印太”战略既有对该地区复杂形势的判断, 又有通过发挥地区平衡手的作用实现欧盟利益的考虑。<sup>①</sup> 欧盟认为美国的“印太”战略存在缺陷, 虽然其有经贸合作的长期愿景, 但目前仍主要聚焦于以美、日、澳、印“四国机制”为核心的防务合作, 这令许多与中国有着密切经贸关系的“印太”国家不愿在中、美间选边站队, 因此该战略的稳定性和连续性受到质疑。美国战略的缺陷为欧盟弥补不足留下了空间, 欧盟希望借此战略在“印太”地区笼络一些国家, 使自己成为这一地区解决传统与非传统安全问题的利益攸关方, 进而推动形成中、美、欧三足鼎立格局, 并且为其在三边关系中发挥调节作用打下基础。

第五, 美、欧针对“一带一路”倡议的战略协调。美、欧的“印太”战略既存在差异, 又有许多相似之处。就相似之处而言, 美、欧都认为“一带一路”倡议具有明确的地缘政治考量, 担心中国借此提升其在非洲和中东地区的影响力。此外, 美、欧战略的经济链条具有互补性, 在互联互通方面的做法有不少重叠之处, 这些共同点为双方进行战略协调提供了基础。特朗普政府时期美、欧就针对“印太”地区的互联互通展开了协调, 欧盟还任命了互联互通大使。双方确立的共同原则和目标包括确保私营部门的公平竞争环境, 确保投资透明、可持续和清洁, 减少经济胁迫、主权丧失或对政治进程造成不利影响的风险, 以及将“开放”“民主”和基于市场的规范嵌入到规则和标准中。<sup>②</sup> 从中不难看出美欧试图携手应对“一带一路”的意图。拜登执政后, 美欧在“印太”地区的战略协调进一步加强。2021年6月, 七国集团峰会公布了一项名为“重建更美好的世界”的基础设施项目, 被认为旨在与“一带一路”交通网络展开竞争。美欧未来可能会加强关于“一带一路”项目的信息与情报分享, 甚至可能建立一个由欧盟对外行动署和美国国务院领导的正式对话机制。<sup>③</sup>

在中国崛起以及“一带一路”倡议影响日益显现的背景下, 未来几年,

<sup>①</sup> Eva Pejsova, *The Indo-Pacific A Passage to Europe?* European Union Institute for Security Studies, March 15, 2018, [https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/Brief%203%20The%20Indo-Pacific\\_0.pdf](https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/Brief%203%20The%20Indo-Pacific_0.pdf).

<sup>②</sup> Andrew Small, *Transatlantic Cooperation on Asia and the Trump Administration*, p.11.

<sup>③</sup> Andrés Ortega, *The U.S.-China Race and the Fate of Transatlantic Relations*, p. 8.

美、欧在“印太”地区的合作值得关注，双方在该地区的合作议程或将进一步扩大。<sup>①</sup> 欧盟“印太”战略报告提出的供应链多元化、减少对关键原材料的依赖、强调海上安全和“航行自由”等，都与美国在该地区的战略规划相似，这实际上为美欧在这一地区的经贸和军事合作埋下了伏笔。

#### 四、美欧对华政策协调的限度

拜登执政后美欧关系得到一定程度的修复，加上双方共同的短期利益，使美欧对华政策协调的动能增强。即便如此，双方对华政策协调仍将是有限度的。从根本上讲，美国的全球霸权与欧盟战略自主之间的结构性矛盾以及双方对华利益的不对称，均限制了美欧对华政策协调与合作的深度。

第一，国际环境变化的制约。国际环境的变化是制约美欧对华政策协调的一个重要因素。冷战的结束和经济全球化在很大程度上重塑了国际关系，包括中国与西方世界的关系。与冷战时期美欧共同遏制苏联相比，如今双方联手遏制中国的难度要大得多。苏联威胁曾促使美欧在集体安全机制下进行紧密合作，但它们对苏联的经济遏制并不是很成功。今天的中国与昔日苏联极为不同，中国是许多欧洲国家的主要贸易伙伴和资金提供者，这使得美欧在对华进行经济遏制方面面临重重困难。<sup>②</sup> 过去，美、欧认为遏制苏联符合双方的共同利益，因此它们在经济和军事上紧密联系以减少利益上的不对称；如今境况大为不同，中国对欧洲的“威胁”远没有当时的苏联那么直接，因此欧、美在对华利益上存在很大差异。<sup>③</sup>

第二，美、欧涉华利益不对称。美、欧涉华利益不对称主要体现在经济和安全领域。虽然美、欧在涉华贸易与技术、投资与出口管制方面的合作有所加强，但其在经济战略层面的协调相对滞后。在中美科技竞争的态势下，欧盟不希望完全脱离中国的技术生态系统。美、欧围绕华为 5G 的争论被界

---

<sup>①</sup> Andrew Small, *Transatlantic Cooperation on Asia and the Trump Administration*, p.15.

<sup>②</sup> Jennifer Lind, *The Rise of China and the Future of the Transatlantic Relationship*, Chatham House, July 29, 2019, p. 13, <https://www.chathamhouse.org/2019/07/rise-china-and-future-transatlantic-relationship>.

<sup>③</sup> Jennifer Lind, *The Rise of China and the Future of the Transatlantic Relationship*, p. 13.

定为一场“美国的战争”，而非欧洲安全、经济战略和技术自主的问题，欧洲国家认为几乎不可能以非政治化的方式来处理华为问题。<sup>①</sup> 欧盟甚至担心在中美“脱钩”过程中，作为其副产品，美、欧在投资、技术合作和其他领域也可能出现“脱钩”。要消除美、欧在涉华新兴技术和产业政策方面的分歧，仅从技术层面入手难以找到解决方案。因此，特朗普政府时期美欧关系的紧张限制了双方高层的政治互动。拜登执政后美欧高层互动增加，对华共识增强，这有助于促进双方在涉华全球技术规则方面的合作。然而，根本的问题仍在于利益不对称使得美欧在对华经济、科技开放度上难以完全一致。中国经济的持续增长对欧盟依然具有强大吸引力。2020年，中国首次超越美国成为欧盟最重要的贸易伙伴，超过60%的欧盟企业表示愿意在中国增加投资。<sup>②</sup> 欧盟虽然收紧了对中国投资的审查，但是其与中国合作的愿望仍然强烈，这从其完成《中欧全面投资协定》谈判可以看出。同样，由于中欧经济相互依存度较高，欧盟认为重回冷战式的对华出口管制并不现实。

与经济利益不对称相比，美、欧涉华安全利益不对称更加突出。苏联解体和美国战略重心东移，导致美、欧的安全利益日益偏离。除了《北大西洋公约》第五条下的集体领土防御仍是由美欧共同做出的战略决定外，在其他问题上，美欧各自制定战略。<sup>③</sup> 美国从地缘政治出发，强调中国在东亚地区对其构成“安全威胁”，并希望欧盟和北约参与其对华军事威慑。欧盟虽然支持美国保持在亚洲的军事主导地位，但并不赞成北约过多介入亚洲安全事务，不愿将中国列为北约议程中的优先事项。事实上，欧盟一直强调北约不应偏离威慑和防御俄罗斯的核心任务，并认为与中国相关的主要是外交政策问题，应通过欧盟来处理。<sup>④</sup>

除了美欧之间安全利益的差异外，欧盟在亚洲缺乏军事存在以及内部对

① Andrew Small, *Transatlantic Cooperation on Asia and the Trump Administration*, p. 13.

② 《协调对华政策 美欧难掩分歧》，《国际在线》2021年3月31日，<http://big5.cri.cn/gate/big5/news.cri.cn/20210331/9f81a422-ca3b-fbc3-c93d-48103d3966c8.html>。

③ Sven Biscop, *EU-NATO Relations: A Long-Term Perspective*, p. 88.

④ Sven Biscop, “Biden, NATO and the EU: Who Deals With China, and Who With Russia?” Royal Institute for International Relations, March 29, 2021, [https://www.egmontinstitute.be/biden-nato-and-the-eu-who-deals-with-china-and-who-with-russia/?utm\\_source=the+Egmont+mailing+list&utm\\_campaign=28f441ae9f-Egmont-newsletter-JAN.2019\\_COPY\\_01&utm\\_medium=email&utm\\_term=0\\_6fda39e199-28f441ae9f-148241001#](https://www.egmontinstitute.be/biden-nato-and-the-eu-who-deals-with-china-and-who-with-russia/?utm_source=the+Egmont+mailing+list&utm_campaign=28f441ae9f-Egmont-newsletter-JAN.2019_COPY_01&utm_medium=email&utm_term=0_6fda39e199-28f441ae9f-148241001#).

华政策分歧，也使其不愿参与美国主导的对华军事遏制。另外，美欧关系的不确定性使欧盟不愿同时在对华关系上承担更大风险。德、法两国在 2021 年 6 月七国集团和北约峰会后都发表了较温和的对华立场，默克尔敦促北约在与中国打交道时要保持平衡，马克龙则强调“G7 不是反华俱乐部”。<sup>①</sup> 总之，欧盟希望在涉华安全领域扮演不同于美国的角色，并试图影响美国的战略选择，防止其对华政策过分专注于军事威慑。未来若美国进一步加大对华军事制衡，不愿陷入困境的欧盟寻找替代方案的可能性会上升，包括发挥调节作用，以减少中美冲突的可能性。

第三，美欧“印太”战略协调的难度。美欧应对“一带一路”倡议的“印太战略”协调同样存在制约因素。首先，欧盟内部在“印太”政策上仍存在不少分歧，并非所有成员国都对遥远的“印太”军事行动感兴趣，特别是与中国有庞大商业及基建关联的国家更是持谨慎态度。在此基础上产生的欧盟“印太”战略的不确定性将制约美欧协调。其次，美、欧“印太战略”的内涵、方式及目标存在差异。美国战略的核心是通过“四国机制”实现其对华军事目标，对抗特征突出；欧盟的战略则强调包容性和平衡性，认为有必要在共同关心的问题上与中国接触。欧盟战略研究所的伊娃·佩吉索娃指出，促进合作是欧盟在“印太”地区的核心策略，这不仅适用于与欧洲有着共同价值观的盟友的合作，也适用于与“第三国的互利合作”。<sup>②</sup> 总之，欧盟倾向于在意图和目标上保持自主和相对中立，并避免卷入“印太”地区冲突。未来，美欧在“印太”地区的合作可能会加强，但正如有分析所指出的，只有在明确重申双方价值观，并在更大范围内重新审视跨大西洋关系及其目标，而不仅仅只是采取“反华”战略的情况下，这一做法才可能奏效。<sup>③</sup>

第四，美欧涉华人权合作的有限性。拜登执政后，美欧涉华人权合作有所加强，但要形成统一的对华策略却并非易事。美国已然不具备冷战刚结束时的那种影响国际事务的绝对实力，也没有充分的理由和足够的号召力来联

---

① 《中国攻破美国围堵“关键三年”》，联合早报中文网，2021年6月16日，<http://www.czaobao.com/shiju/20210616/94547.html>。

② 《欧盟制定首个“印太”战略计划，称不针对中国》，《上观新闻》2021年4月20日，<https://export.shobserver.com/baijiahao/html/360388.html>。

③ Andrew Small, *Transatlantic Cooperation on Asia and the Trump Administration*, p. 16.

合盟友和伙伴进行一场对华意识形态的“围猎”。默克尔曾表示，欧盟与美国有共同的价值观基础，但双方也有各自的利益，欧盟应该有自己的对华政策。<sup>①</sup> 需要强调的是，对华经贸合作仍是欧盟的核心利益，在所谓的“人权问题”上，欧盟与美国进行协调合作并不等于要形成“反华联盟”。虽然欧洲国家愿意与美国联合应对中国、捍卫共同利益，但它们不希望引发另一场冷战，也不希望切断与中国的所有联系。<sup>②</sup> 拜登在 2021 年 6 月访问欧洲之前，宣称其出访目的是“团结民主国家”，但有分析指出，拜登关于价值观的言论无法改变利益驱动国际政治的现实。<sup>③</sup> 事实上，欧盟内部因为对华利益诉求的差异难以形成统一的对华人权政策，希腊和匈牙利都曾阻止欧盟通过涉华人权决议，这些都反映了美欧涉华人权合作的有限性。

## 结 束 语

中美欧三边关系在世界大变局下加速调整与演进。中美竞争日益激烈，美、欧对华焦虑感同步上升，未来美欧对华压制将是主旋律。对此中国应有充分估计，并应基于“稳欧牵美”“和欧抑美”的战略思维，妥善应对挑战。

首先，准确判断和把握欧盟对中美博弈所持的态度。“不选边”是欧盟的基本策略，未来其可能会加强与美国在涉华议题上的协调与合作，但仍会尽力避免使中欧关系完全走向对抗。与中美竞争日趋激烈相比，中欧关系具有正向发展或负面调整的可能性。总的来看，争取使中欧关系正向发展仍然是可能的。

其次，维持对美“斗而不破”，助力欧洲“不选边”，促进中美欧三边关系的相对平衡。中美“斗而不破”是防止美欧合流的基本前提，有助于欧洲“不选边”。同时应主动作为，防止中欧转变为全面竞争对手，并滑向部分或局部“脱钩”。原则上，应以扩大对欧开放、拓展中欧合作来应对挑战、

---

① 《协调对华政策 美欧难掩分歧》。

② Hans Binnendijk and Sarah Kirchberger, *The China Plan: A Transatlantic Blueprint for Strategic Competition*, p. 2.

③ Sven Biscop, “Biden and Europe, Values and Interests,” Royal Institute for International Relations, June 18, 2021, <https://www.egmontinstitute.be/biden-and-europe-values-and-interests/>.

对冲风险。应争取《中欧全面投资协定》早日落地见效，并以此带动中欧在共同关切的数字化、绿色发展等新兴产业与高科技领域合作，增强中欧经济关系的可持续性。此外，积极拓展中欧在全球治理领域的合作，并探索和开展第三方市场合作，尤其是在非洲等地区开展公共卫生和经贸三方合作，为地区和国际社会提供更多公共产品。总之，要努力确保中欧关系的合作性大于竞争性，这有助于促进中美欧三边关系的相对平衡。

再次，对美欧联合制华的图谋进行坚决斗争，避免或减少其造成的消极后果。美国正在以意识形态为牵引拉拢欧洲，试图推动中美矛盾转化为中国与美欧的矛盾，塑造美欧群体对抗中国的模式。中国必须对此进行坚决斗争，并争取欧盟保持相对中立。除了稳定、加强中欧关系外，还宜支持欧盟实现战略自主。其自主能力越强，就越有能力在中美间“不选边”。还应区别美国、欧洲北约盟国、欧盟及其成员国，并根据各国对华政策特点，因国施策。总之，要灵活运用多种策略与手段，牵制美欧涉华互动，压缩其合作空间。

最后，对欧盟采取激励与威慑并用的两手策略，尽最大努力维护中欧合作大局，同时设法防止欧洲统一制华。与美国一样，欧盟也在考虑制定长期的对华战略，其今后处理对华关系可能会参照欧俄关系的模式，即争取以合作为主，能合作的合作，不能合作的就不合作。有鉴于此，中国应运用两手策略加以应对。一是应以正向激励为主，以实现利益平衡为导向挖掘更多合作潜力，以合作来遏制、对冲“脱钩”的潜在风险，稳定中欧合作大局。二是应以达成《中欧全面投资协定》为突破口，以互惠行动消除欧盟对中国的“承诺疲劳”观感，以经济合作成果抑制价值观冲突对中欧关系的伤害。三是利用欧盟内部对华政策分歧，采取因国施策、区别对待的做法，稀释欧盟统一制华的意愿和能力。

概言之，面对美欧对华压制的挑战，中国应抓住欧洲这一“关键”。对欧以合作为重点，以争取合作为优先，同时辅之以有理、有利、有节的斗争。另外，要求真务实，求同存异，通过主动作为和综合施策，确保欧盟对华战略整体上不走样，并使其在中美间“不选边”。

[责任编辑：石晨霞]