

多极化背景下 中国与欧盟关系的发展特征及推进路径^{*}

杨 娜

摘 要：2025 年是中国与欧盟/欧共体建立外交关系 50 周年，国际体系的深刻变革促使中国与欧盟关系不断调整更新。冷战结束后，多极化成为世界政治的基本特征和主流趋势。中国和欧盟作为多极化世界的两大力量，双边关系的发展演进在多个议题领域展开，大致可分为合作深化和竞争加剧两个阶段。随着中欧峰会召开和中欧各领域互动的回暖升温，双边关系又将面临新的机遇与挑战。中欧关系的发展历程表明，竞争与合作并存一直是双边关系的基本形态与主要特征。此外，中欧关系在不同议题领域呈现明显的互动差异，涵盖从区域到全球的多种双边之外的议题，以及美国在其中的作用日趋消极等，这些特点也体现了其演进的多面性。立足中欧关系的历史经验与现实互动，以理性视角看待双边关系、独立自主处理新老问题、加强务实合作拓展利益共识、对欧盟内外进行全方位的沟通交流，是中欧关系未来发展需着力推进的方向。

关键词：中欧关系； 世界多极化； 地缘政治； 战略自主； 美国因素

作者简介：南开大学 周恩来政府管理学院 教授 全球问题研究所所长
天津 300350

中图分类号：D822.3

文献标识码：A

文章编号：1005 - 4871(2025)02 - 0043 - 23

^{*} 本文系南开大学中央高校基本科研业务费专项资金项目(项目批准号:63243204)的阶段性成果。

自新中国成立以来,中国与欧盟/欧共体的关系在曲折中向前发展。冷战时期,中国和欧共体的关系实现由对抗、接触到初步发展的突破。1975年,中国与欧共体建立外交关系。而后在苏联威胁减弱、冷战即将结束之际,双边关系显著倒退。两极格局终结、国际力量消长变化,世界多极化趋势愈加清晰。^① 经过短暂的调整,在切实经贸利益的推动下,中国与欧盟的关系逐渐回暖升温。欧盟在1995年发布了史上首份对华政策指导文件,将与中国的关系视为“欧盟对亚洲和全球关系的基础”,强调在世界和地区范围内发展与中国的长期关系,^② 由此开启对华接触战略。1998年,欧盟发表《与中国建立全面伙伴关系》报告,将中国融入国际社会视为“欧盟在21世纪面临的最重要的对外政策挑战之一”,这标志着欧盟对华“全面接触”战略正式形成。^③ 2003年,中国与欧盟正式建立全面战略伙伴关系,中方出台首份对欧政策文件,加强了双方在政治、经济、文化等各领域的合作。全面战略伙伴关系的达成标志着中国与欧盟的关系(以下简称“中欧关系”)进入全面成熟的发展阶段。

中欧的交流与互动在多个领域、多项议题上持续推进,并随着世界格局的演进、国际局势的发展而变化,在不同时期呈现不同的形态和特征。需要指出的是,中欧并未因全面战略伙伴关系的建立而完全走上紧密合作的坦途,摩擦与分歧不仅存在,且在一段时期内集中出现,干扰了中欧关系的良性发展。回望中欧关系的发展演进,竞争与合作并存一直是基本底色。要推动中欧关系在新时期、新阶段迈上新台阶,既要巩固合作基础,也需正视竞争所在,超越传统、固有的双边关系桎梏,以实现中欧关系的进一步发展。冷战结束后,世界多极化趋势不断增强。摆脱两极格局限制的中欧关系也出现新的特征,并在此后的时期内持续演进,考察多极化背景下双边关系的发展历程,对于推动中欧关系的良性发展及思考其未来趋势具有重要意义。

一、多极化背景下中欧关系的发展历程

冷战结束后,世界多极化趋势愈加明显,中国与欧盟的关系更显重要。自全面战略伙伴关系建立以来,中欧关系发展步入快车道,不仅继续在首脑互访、经贸合

^① 刘卿:《倡导平等有序的世界多极化:理论基础与实践路径》,载《国际问题研究》,2024年第2期,第1-20页,这里第2页。

^② Commission of the European Communities, “A Long Term Policy for China Europe Relations”, 1995-07-05, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:51995DC0279>, 访问日期:2024-12-30。

^③ Commission of the European Communities, “Building a Comprehensive Partnership with China”, 1998-03-25, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:51998DC0181>, 访问日期:2024-12-30。

作等领域持续推进,还建立了更多的合作机制、开辟了更广泛的互动领域。然而,中欧关系发展并非一帆风顺,近年来,双方在特定领域的竞争与分歧逐渐加剧。

(一)合作深化阶段

随着20世纪末冷战结束、经济全球化与世界多极化进程加速,中国与欧盟之间的政治、经济往来不断深化,中欧关系稳步发展。1998年,中欧建立了面向21世纪的长期稳定的建设性伙伴关系,以及中国-欧盟领导人年度会晤机制。同时,中欧的经济相互依存程度在20世纪末有了显著提升。到1998年底,中欧已互为对方的第三大贸易伙伴。中欧将双边关系提升的势头延续到了21世纪。2001年,中欧确立全面伙伴关系。2003年,中欧建立全面战略伙伴关系;同年,中国出台首份《中国对欧盟政策文件》,强调“中欧关系处于历史最好时期”,并提出“互尊互信,求同存异,促进政治关系健康稳定发展,共同维护世界和平与稳定”等三项中国对欧政策目标。^①由此,中欧关系进入快速发展的新阶段,双方在多个领域合作全面深化。

在政治上,中欧在2004年实现高层领导人的互访,政治互信不断提升。2006年,欧盟委员会出台对华政策文件《欧盟与中国:更紧密的伙伴,承担更多责任》(EU-China: Closer partners, growing responsibilities),表示:“欧盟对中国的基本方针必须仍是保持接触和伙伴关系。”^②此后,无论是欧洲理事会、欧盟委员会、欧洲议会等欧盟机构首脑,抑或是法国、德国等欧洲主要国家领导人,均在此期间与中国领导人保持着频繁的沟通交流。除双边互访外,中欧领导人还通过2008年北京奥运会、第七届亚欧首脑会议等重要多边场合,就各类问题进行深入沟通。党的十八大以来,中欧政治关系继续向前推进。2013年,中欧共同发表《中欧合作2020战略规划》。2014年,习近平主席开启欧洲之行并访问欧盟总部。同年,中国出台第二份《中国对欧盟政策文件》,并于2018年出台第三份《中国对欧盟政策文件》,表明尽管时代环境有所变化,但中方始终希望深化中欧合作、发展中欧关系。

在经济上,双方的经贸往来一直是中欧关系中的“压舱石”。在2004年高层互访的推动下,中欧经贸关系大幅提升,当年欧盟即成为中国的第一大贸易伙伴,并一直持续到2019年。同样,中国长期以来保持着欧盟第二大贸易伙伴的地位,并不时跃居至第一位。随着双方经贸往来的增加,2007年,旨在设定经贸方向、管控经贸摩擦的中欧经贸高层对话机制建立。2009年欧债危机爆发后,中国加大了对欧盟的投资力度,以稳定欧元、帮助欧盟应对危机。相关数据显示,2012以来,中

^① 《中国对欧盟政策文件》,中国政府网, https://www.gov.cn/gongbao/content/2003/content_62478.htm, 访问日期:2024-12-30。

^② Commission of the European Communities, “EU-China: Closer partners, growing responsibilities”, Brussels, 24.10.2006, COM(2006) 631 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52006DC0631>, 访问日期:2024-12-30。

国对欧投资呈大幅增长态势,并在2016年达到373亿欧元的峰值。^①对此,时任德国总理安格拉·默克尔(Angela Merkel)表示,中国在欧元危机中给予欧洲大力支持,因为中国坚信欧元区长期存在。此外,中欧于2011年启动了《中欧地理标志协定》(China-EU agreement on geographical indications)谈判,该协定于2021年3月正式生效。该协定标志着中欧就长期困扰双边贸易往来的知识产权问题达成共识,巩固了中欧全面战略伙伴关系和经贸合作的基础。

此外,无论是在人文交流,还是在针对特定议题的全球治理方面,中欧均在这一时期内有着突出的合作成果。2007年以来,中欧相继签署《中欧教育合作联合声明》《中欧语言合作联合声明》,并于2012年建立中欧高级别人文交流对话机制。“中欧青年交流年”“中欧文化对话年”等文化交流活动相继举行,有力促进了中欧之间从高等教育到民风民俗的全方位文化互动。同时,作为倡导多边主义、关注全球治理的两大国际力量,中欧就部分重要议题的全球性解决和落实达成共识。2004年,中欧就防扩散和军备控制问题发表联合声明,肯定了彼此的既有努力,并认为应继续加强合作,进而深化和扩展中欧全面战略伙伴关系。^②2015年,中国和欧盟发表《中欧气候变化联合声明》,强调双方在应对全球气候变化上的重要作用。总体而言,中欧关系在这段合作深化期内飞速发展。尽管存在一些杂音,^③但从政治、经济、人文到各项国际事务,中欧均有具体的合作举措与成果,这也是中欧关系未来发展的基础所在。

(二)竞争加剧阶段

2019年起,中欧关系进入新的阶段,某些议题领域的竞争性增加成为这一阶段的主要特征。需要说明的是,这种竞争性增加并不意味着中欧合作的结束,无论线上抑或线下,中欧领导人之间的互访活动从未停止。此外,新冠疫情肆虐期间中欧对彼此的援助与支持、中欧贸易总额不断攀升并在2022年达到新高、《中欧地理标志协定》的正式签署和正式生效等,均是这一时期中欧合作的重要标志,这表明中欧合作仍在进行并取得了显著成果。欧盟更表示中国是其在应对气候变化等全球治理议题上的合作伙伴。之所以将这段时期视为竞争加剧阶段,是因为与上一阶段相比,中欧关系在一定程度上表现出下行趋势,即在维持部分合作的同时,双

^① Agatha Kratz/Mikko Huotari/Thilo Hanemann/Rebecca Arcesati, “Chinese FDI in Europe: 2019 Update”, Rhodium Group, April 2020, p. 9, https://rhg.com/wp-content/uploads/2020/04/MERICS-Rhodium-Group_COFDI-Update-2020-2.pdf, 访问日期:2024-12-30。

^② 中华人民共和国外交部:《中华人民共和国与欧洲联盟关于防扩散和军备控制问题的联合声明》,2004-12-08, https://www.mfa.gov.cn/web/gjhdq_676201/gjhdqzz_681964/1206_679930/1207_679942/200412/t20041208_9389323.shtml, 访问日期:2024-12-30。

^③ 例如,欧盟在2006年的另一份政策文件中指出“中国企业的竞争对欧洲的制造业公司造成了严峻挑战”;德法领导人会见争议人士也使得中国取消了第十一次中欧领导人会晤等。

边关系中的竞争性明显上升,这种竞争性主要体现在以下几个方面。

其一,欧盟的战略定位发生改变,给中欧关系带来了不确定因素。2016年,欧盟发布《欧盟外交与安全政策全球战略》(EUGS),将“战略自主”作为全球层面的战略目标,这标志着欧盟对外战略和对外政策的全球转向。^①“战略自主”的实质是在不依赖外部力量的情况下,依靠自身力量捍卫切身利益。2019年以来,以乌尔苏拉·冯德莱恩(Ursula von der Leyen)为主席的新一届欧盟委员会进一步深化、巩固了“战略自主”在欧盟对外战略中的核心地位。当选伊始,冯德莱恩便将自己领导下的欧盟委员会定位为“地缘政治委员会”(Geopolitical Commission),强调欧盟要在国际事务中发挥更大的作用和影响力,以更加外向的欧盟来维护欧洲在全球的价值观和利益。^②自此,在“战略自主”的目标诉求之下,欧盟的对外行为在多个领域均有所发力,以更加积极、激进的姿态重塑自身与其他国家的既有关系。反映到对华关系上,这种对外行为为中欧关系发展增添了更多不确定性。一个典型表现是在2019年发布的《欧盟—中国战略展望》(EU-China — A Strategic Outlook)中,欧盟提出了对中国的三重定位:在气候变化等领域目标一致或需要实现利益平衡的合作与谈判伙伴(partner)、经济与技术领域的竞争者(economic competitor),以及制度和治理模式上的对手(systemic rival)。^③在这种战略的指引下,欧盟进一步在中欧互动密切的经贸领域,以人权、环境等议题不时挑起与中国的摩擦,试图加强其议程塑造与主导能力,维持并提升自身作为全球规范捍卫者的形象。^④

其二,中欧既有合作进程出现了某种程度的中断。为了有效管控彼此竞争,推动双边关系的健康发展,中欧在此前已经建立了诸多协商、对话机制,并在经贸等领域持续加大合作力度。但无论是新冠疫情的客观影响,还是双方对话意愿的降低,都导致这一时期内中欧在部分议题上的合作进程出现了明显的停滞。例如,2021年,中欧全面投资协定(EU-China Comprehensive Agreement on Investment)在欧洲议会遭遇“冻结”。此前,双方都将此视为中欧关系多年发展历程中

^① European Union, “A Global Strategy for the European Union’s Foreign and Security Policy”, 2019-12-15, https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eugs_review_web_0.pdf, 访问日期:2024-12-30;关于战略自主的定义,参见Josep Borrell, “Why European strategic autonomy matters”, 2020-12-03, https://www.eeas.europa.eu/eeas/why-european-strategic-autonomy-matters_en, 访问日期:2024-12-30,即“在必要的时间和地点以及可能的情况下与伙伴一起自主行动的能力”。

^② “Speech by President-elect Ursula von der Leyen at the 2019 Paris Peace Forum”, <https://www.pubaffairsbruxelles.eu/eu-institution-news/speech-by-president-elect-ursula-von-der-leyen-at-the-2019-paris-peace-forum/>, 访问日期:2024-12-30。

^③ European Commission, “EU-China — A strategic outlook”, 2019-03-12, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019JC0005>, 访问日期:2024-12-30。

^④ 焦莉、严骁骁:《理解中美博弈下的欧洲战略自主:限度、立场与行为逻辑》,载《国际关系研究》,2021年第5期,第45-69页,这里第65-68页。

的一大主要成果。一方面,从预期看,经济议题是中欧关系的关键纽带与互惠基础,该协定的成功出台将显著提升中欧经济的融合度,强化产业互补优势,为中欧增添更多共同利益。另一方面,从现实看,该协定的谈判进程并非一帆风顺,而是历经多年谈判、多轮商定而达成的。且谈判正式完成的消息由中、欧、法、德领导人共同宣布,足见其对中国、欧盟以及各欧洲国家的重要意义。然而,由于在人权等问题上的分歧与争论,欧洲议会没有批准这项协定,为中欧关系以及双方在经贸领域的合作蒙上了一层阴影。此外,中欧人权对话、中国-欧盟非洲事务磋商等既有合作对话机制均出现了较长时间的中断。过去几年,欧洲总体对华认知发生变化,更加突出对华竞争的一面,^①进而导致中欧在意识形态与价值观层面的分歧越发明显,这成为双边关系正向发展的重要阻碍之一。

其三,一些新议题对中欧关系的良性发展构成了挑战。在这一时期内,由于中美战略竞争,以及各地区地缘博弈激化,中欧关系受到一些议题的干扰,使双边关系中的竞争与防范色彩加重。例如,不管是受美国同盟战略的影响,还是因资源禀赋不足而对供应链安全存在天然的敏感与重视,近年来欧盟越发关注在关键资源与要素上的供应链安全,并将自身与中国的经贸往来视为一种“不平衡的关系”,认为需要采取措施降低风险,以减少对华依赖。为此,欧盟出台了《关键原材料法案》(European Critical Raw Materials Act)等政策文件,指出其在镁、钴以及各类轻稀土、重稀土原材料上对中国的高度依赖,并计划以相应的政策措施扭转在关键原材料上的对外依赖。^②这种旨在增强自身在国际经贸中独立性与自主性的政策手段,在某种程度上损害了中欧经贸合作以及双方从中获得的经济利益,并可能引发以各类反补贴、反倾销调查为手段的经贸博弈,进一步加剧贸易摩擦风险。^③再如,2022年以来,俄乌冲突的爆发使中欧之间的互疑与矛盾进一步加深,双方在特定的国际场合展开争论。其主要原因在于中欧对俄乌冲突的解决方式、双方在其中应当扮演的角色等方面存在分歧。欧盟认为中国应当凭借对俄罗斯的影响力和友好关系来调解俄乌之间的争端;而中国则坚持不应将俄乌冲突强行与中欧关系

① 中国社会科学院欧洲研究所“中欧关系”课题组:《大变局下的中欧关系:调适与发展》,载《欧洲研究》,2025年第1期,第1-23页,这里第1页。

② European Commission, “Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a framework for ensuring a secure and sustainable supply of critical raw materials and amending Regulations (EU) 168/2013, (EU) 2018/858, 2018/1724 and (EU) 2019/1020”, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:903d35cc-c4a2-11ed-a05c-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF, 访问日期:2024-12-31。

③ 简军波、陈腾瀚:《欧洲对华经贸“脱钩”:现状与前景》,复旦大学国际问题研究院中欧关系研究中心,2022-09-16,第19-23页,<https://iis.fudan.edu.cn/fe/58/c6840a458328/page.htm>, 访问日期:2024-12-31。

联系起来,并指出北约国家对此次冲突负有责任。^①

(三)中欧关系的新动向

从2022年末开始,中欧关系涌现新的变量,出现新的进展。第一,中国与欧盟、欧洲各国的沟通交流,特别是首脑之间的访问与会晤逐渐增多,这增强了中欧的政治互信,为中欧关系的进一步发展奠定基础。外交部长王毅在2023年12月集体会见欧盟及成员国驻华使节时指出,在双方领导人亲自关心和战略引领下,中欧关系呈现全面复苏和稳中向上的良好态势。2022年11月德国总理奥拉夫·朔尔茨(Olaf Scholz)、12月欧洲理事会主席夏尔·米歇尔(Charles Michel)访华;2023年4月法国总统埃马纽埃尔·马克龙(Emmanuel Macron)、欧盟委员会主席冯德莱恩访华,中法欧三方会晤举行;12月米歇尔、冯德莱恩来华,第二十四次中国-欧盟领导人会晤成功举行。2025年1月,冯德莱恩在达沃斯论坛上的讲话中14次提及中国,强调欧盟致力于在建设性接触的前提下与中国实现互利共赢。^②2025年1月14日,习近平主席在同欧洲理事会主席安东尼奥·科斯塔(António Costa)通话时强调,“中欧没有根本利害冲突,也没有地缘政治矛盾,是相互成就的伙伴”;“国际形势越是严峻复杂,中欧越要秉持建交初心,加强战略沟通,增进战略互信,坚持伙伴关系定位”。^③2025年2月14日,王毅在出席慕尼黑安全会议期间应约会见欧盟外交与安全政策高级代表卡娅·卡拉斯(Kaja Kallas),表示中欧应“锚定伙伴关系定位,坚持对话合作的主导面,把稳互利共赢的主基调,继续做彼此尊重、相互信任、长期稳定的战略伙伴”。^④近年来,中欧领导人之间进行了频繁的会晤与对话,并就加强经贸合作、增进人文交流,特别是稳定与发展中欧关系达成共识。

第二,“去风险”(de-risking)成为欧盟的对华政策新目标。在2023年4月访华前的一次讲话中,冯德莱恩表示:“与中国‘脱钩’既不可行,也不符合欧洲的利益

^① European Parliament, “Relations ahead of the 24th EU-China summit”, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2023/757556/EPRS_ATA\(2023\)757556_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2023/757556/EPRS_ATA(2023)757556_EN.pdf), 访问日期:2024-12-30; 中华人民共和国驻欧盟使团:《傅聪大使:因乌克兰危机影响中欧关系既不公平也不符合逻辑》,2022-12-25, http://eu.china-mission.gov.cn/stxw/202212/t20221226_10994926.htm, 访问日期:2024-12-30; 《中国常驻联合国代表敦促北约勿以乌克兰危机为借口挑起“新冷战”》,新华网,2022-06-29, http://www.news.cn/world/2022-06/29/c_1128785803.htm, 访问日期:2024-12-31。

^② “Davos 2025: Special Address by Ursula von der Leyen, President of the European Commission”, World Economic Forum, 2025-01-21, <https://www.weforum.org/stories/2025/01/davos-2025-special-address-by-ursula-von-der-leyen-president-of-the-european-commission/>, 访问日期:2025-01-31。

^③ 《习近平同欧洲理事会主席科斯塔通电话》,新华社,2025-01-14, <https://www.news.cn/20250114/ac14158b30864991a2c17a9260819690/c.html>, 访问日期:2025-01-24。

^④ 中华人民共和国外交部:《王毅会见欧盟外交与安全政策高级代表卡拉斯》,2025-02-15, https://www.fmprc.gov.cn/wjbzhd/202502/t20250215_11555676.shtml, 访问日期:2025-02-16。

益。”^①随着世界变局的加速演进,以及欧盟“战略自主”实践的不断深入,欧盟认识到中欧关系中的稳定与坚韧一面。例如,即使在新冠疫情、俄乌冲突以及中欧关系起伏等因素的影响下,中欧依旧保持着紧密的经贸往来。根据中国海关总署的统计,2024年,中国和欧盟互为第二大贸易伙伴,双方贸易总值超5万亿元,占中国外贸总值约13%。^②加之中欧在应对气候变化、改善全球生态等议题上的共识与合作,“去风险”逐渐成为欧盟对华目标所在,即在保证中欧沟通与合作的同时,降低在相应议题上的对华依赖,关注中国的政策举措,并在部分领域与中国展开竞争。^③2023年5月,“去风险”正式被写入七国集团联合公报;2024年2月,欧盟发布“经济安全一揽子计划”,其中投资审查、出口管制和技术保护等内容增加了中欧经贸关系的不确定性。与“脱钩”相比,“去风险”显示出欧盟对华战略在一定程度上温和、理性调整。但总体而言,欧盟仍需加强对中国的全面、客观认识,避免损害中欧关系和双边合作。

第三,欧盟机构换届及其与成员国间的权力博弈为中欧关系带来不确定因素。在欧盟机构中,欧洲议会总体持更为强硬的对华态度。2023年12月13日,欧洲议会通过对华关系报告(EU-China relations)和“欧盟-台湾”贸易投资关系决议(EU-Taiwan trade and investment relations),在承认中欧合作关系的同时,再次强调中国是欧盟的“竞争者和制度性对手”,并试图与中国台湾地区进一步发展经贸关系,支持其参加多边国际论坛。^④2024年欧洲议会选举结果表现出较为明显的“右转”之势。作为颁布欧盟法律、任命欧盟官员、监督欧盟政策的重要机构,欧洲议会的这一变化备受关注。新一届欧盟机构换届后,冯德莱恩连任欧盟委员会主席,其对欧盟事务的权威明显加强,欧盟委员会的角色得到强化,德法等昔日欧盟主导国家在欧盟新领导层中的影响力相对减弱。2025年4月9日,德国组建联合政府并达成主题为“对德国的责任”的《联合执政协议》。在对华政策上,新政府表现出较为复杂的态度:一方面强调务实合作的重要性,另一方面延续了“去风险”。德国新总理弗里德里希·默茨(Friedrich Merz)在竞选期间就明确提出,要让德国“再次在欧盟拥有强大的话语权”,并呼吁与法国开展核共享合作。未来德法关系、德国与欧盟的关系都将面临新的变化。而上述变化将深刻影响欧盟今后至少5年内的对外战略方向与政策着力点。

① European Commission, “Speech by President von der Leyen on EU-China relations to the Mercator Institute for China Studies and the European Policy Centre”, 2023-03-30, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_23_2063, 访问日期:2024-12-31。

② 《促进中国-欧盟经贸合作健康发展》,载《人民日报》,2024年12月19日,第17版。

③ 顾苏、熊炜:《试析欧盟推动对华“去风险”》,载《现代国际关系》,2023年第9期,第42-59页,这里第43页。

④ European Parliament, “EU-Taiwan trade and investment relations”, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0472_EN.pdf, 访问日期:2025-01-10。

二、中欧关系发展的主要特征

由前述可知,中欧关系的发展过程中展现出若干特征,其中既有中欧互动传统的延续,也有当今世界变局所塑造的特定结果。

(一)对多极化的认知差异是影响中欧关系的重要动因

冷战结束后,特别是进入 21 世纪以来,世界多极化趋势不断深化发展。作为其中的两大重要国际力量,中欧不仅在这一趋势下提升了自身实力和影响力,更根据各自对世界多极化的认知与判断来参与国际事务、处理对外关系。审视中欧关系的发展历程便可发现:一方面,中欧关系受到国际体系变革的客观影响,在两极格局、单极体系与多极化世界中不断调整。中欧建交与走向正常化的过程,既是特定结构下反抗霸权的选择,又在冷战结束后受新的国际结构的影响。在这一过程中,作为超级大国的美国一直在中欧关系中扮演关键第三方的角色。伴随世界多极化的进程,中欧亦根据议题属性在不同领域形成了相应的互动关系。中欧遥远的地理距离使得双方在敏感的军事领域和地缘政治方面不存在尖锐的利益冲突。关注欧洲一体化、东欧与俄罗斯的欧盟,与聚焦于东亚、环太平洋地区的中国,在高级政治议题上更多地表现出一种间接的互动。同时,在经贸等低级政治领域,作为推动经济全球化的主要力量,中欧又在经贸合作、全球治理方面拥有更多共识和合作基础,双方均需以此进一步提升自身实力和国际地位。

另一方面,在对世界多极化的理解上,中欧之间亦存在差异,这也使得双方难以就有关议题达成一致,并导致双方关系长期处于竞争合作交织并存的复杂状态。对欧盟而言,“战略自主”目标的提出表明其对当前全球主要行为体的实力对比变化和趋势有着较为明确的认知,但更侧重于以此来防范安全环境的恶化并谋求自主行动能力的提升。在处理与其他行为体的关系上,欧盟一再根据美国对外政策的变化被动处理对美关系,因俄乌冲突等问题不断恶化对俄关系,在主动追求与发展中国家合作的同时又无法兑现其承诺,对华更形成了片面、狭隘的威胁认知,不仅难以在安全防务问题上实现独立自主,其在经济、技术以及价值观等议题上的传统优势亦有所减弱。

而中国始终对世界多极化保持冷静、理性的判断,在新兴国家崛起、国际格局日趋均衡的基本认知的基础上,既将这一趋势视为开展对外工作的有利条件,又关注到国际竞争烈度的上升,强调提升忧患意识和应对不确定性的能力。^①概言之,在对多极化背景的差异性理解之上,中欧也在调整双边关系。欧盟不仅对国际地

^① 《百年未有之大变局,总书记这些重要论述振聋发聩》,求是网,2021-08-27, http://www.qstheory.cn/zhuannqu/2021-08/27/c_1127801606.htm, 访问日期:2025-02-27。

位和实力的担忧与日俱增,更将中国视为威胁,认为中国“对欧盟构成了严重的政治、经济、安全和技术挑战”。^①在这种对华认知下,欧盟以更加激进的行动挑起对华竞争、激化中欧矛盾,使双边关系在近年来呈现一定的动荡之势。欧盟又无法完全放弃对华合作。特别是在经济复苏乏力、对美关系波动的内外困局下,欧盟更需要同中国发展在经贸等多个方面的合作往来。^②相反,中国既支持欧盟谋求战略自主,又呼吁欧盟应当真正独立自主地发展对华关系,使中欧关系不针对、不依附、也不受制于第三方。^③同时,中国也在积极应对欧盟的竞争举措,在相关议题上进行有力回应,以捍卫国家主权、安全和发展利益。^④可见,同为在多极化背景下不断凸显的国际力量,中国和欧盟却对这一趋势有着不同的认知。这种差异化的理解也影响着双方处理对外关系的政策实践,更导致了目前中欧关系的特殊状态。

(二) 竞争与合作并存是中欧关系的基本形态

作为具有全球影响力的两大国际力量,中欧关系关涉多个地区和多种议题,具有一定的复杂性与多面性,无论合作还是竞争,其关系不会表现为某种单一样态。回顾数年间中欧关系的演进,竞合并存一以贯之。在2003年发布的第一份《中国对欧盟政策文件》中,中方就指出:“中欧之间不存在根本利害冲突,互不构成威胁。由于历史文化传统、政治制度和经济发展阶段的差异,中欧在某些问题上存在不同看法和分歧是正常的。”^⑤同样,即使在中欧关系发展态势良好的情况下,在出台《欧盟与中国:更紧密的伙伴,承担更多责任》的同时,欧盟发布了一份名为《竞争与伙伴关系:欧盟-中国贸易与投资政策》的经贸政策文件。欧盟一方面承认与中国在经贸领域的高度依存与紧密互动;另一方面则强调来自中国的竞争在一些重要制造业领域给欧洲带来了严峻挑战。这表明在中欧经贸合作快速发展之初,欧盟即在相关议题上有着明显的竞争意识。

近年来,大国关系起落、民粹主义思潮兴起等新趋势进一步增强了中欧关系的竞合特征。特别是在“战略自主”目标提出后,欧盟即使在一些议题上采取较为激进的政策手段,但仍力图以更加独立、理性的视角来处理对华关系。无论是2019年《欧盟-中国战略展望》、2021年《新欧中战略》(A new EU-China strategy),还是2023年《对华关系报告》,均强调中国既是欧盟的“合作伙伴”又是“竞争对手”。且

① European Parliament, “A New EU-China Strategy”, 2021-09-16, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021IP0382>, 访问日期:2025-02-27。

② “Davos 2025: Special Address by Ursula von der Leyen, President of the European Commission”。

③ 《习近平同德国总统施泰因迈尔通电话》,新华网,2022-12-20, http://www.news.cn/2022-12/20/c_1129222307.htm, 访问日期:2025-02-27。

④ 《外交部发言人:中方对欧盟有关机构和人员实施制裁》,中国政府网,2021-03-22, https://www.gov.cn/xinwen/2021-03/22/content_5595000.htm, 访问日期:2025-02-27。

⑤ 《中国对欧盟政策文件》。

相比于美国而言,欧盟仍对中欧合作持较为肯定和积极的态度,并计划在一些议题上继续发展双边合作。以欧美相继出台的“印太战略”为例,在《美国印太战略》(Indo-Pacific Strategy of the United States)中,美国表示中国是该地区各国所面临的主要挑战,并试图与其“印太”盟国共同“塑造”(shape)中国的战略环境。^①而《欧盟印太合作战略》(The EU strategy for cooperation in the Indo-Pacific)则强调“将与中国开展多方面的接触,通过双边接触推动解决共同挑战,在共同关心的问题上进行合作”。^②

即使欧盟放大了中欧关系中的某些竞争因素,但中国依旧理性、客观地正视中欧在部分领域内的竞争,并以积极的态度呼吁欧方管控竞争、推进合作。习近平指出:“中欧历史文化、发展水平、意识形态存在差异,双方在一些问题上看法不同很正常,应该以建设性态度保持沟通协商,关键是尊重彼此重大关切和核心利益。”^③虽然差异性与竞合并存是中欧关系的基本事实,但“中欧有着广泛共同利益,合作大于竞争,共识多于分歧”^④。

(三) 中欧关系发展因问题领域不同而呈现明显的差异性

中欧关系的发展演进很难以合作或竞争一言蔽之。其主要原因在于,中欧间的互动交流和关系发展存在于多个议题领域间,实力对比、利益考量、意识形态等多个因素都会影响、塑造中欧在特定议题语境下对双边关系的预设和期待。

经贸议题是中欧多年来持续合作、发展关系的代表性领域。从中欧经贸高层对话机制、《中欧地理标志协定》,再到历经多轮谈判、仍在艰难推进的中欧全面投资协定,中欧在经贸领域达成的成果越来越多,双方也长期保持着彼此在对方对外贸易中的重要地位。2020年新冠疫情暴发后,中欧经贸联系展现出一定的韧性,中国在2020年成为欧盟的第一大贸易伙伴。此后虽有变动,但2020—2022年,中欧货物贸易总额不断增长,于2022年达到8473亿美元的新高。^⑤近年来,受双反调查、贸易逆差,以及供应链安全等新老问题的影响,特别是以中欧全面投

^① The White House, “Indo-Pacific Strategy of the United States”, February 2022, Washington, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/02/U.S.-Indo-Pacific-Strategy.pdf>, 访问日期:2025-01-10。

^② European Commission, “The EU strategy for cooperation in the Indo-Pacific”, 2021-09-16, Brussels, https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/jointcommunication_2021_24_1_en.pdf, 访问日期:2025-01-10。

^③ 《习近平同欧洲理事会主席米歇尔举行会谈》,中国政府网,2022-12-01, https://www.gov.cn/xinwen/2022-12/01/content_5729824.htm, 访问日期:2025-01-10。

^④ 《中欧要继续做相互成就的伙伴》,载《人民日报》,2025年2月18日,第03版。

^⑤ 《中欧平均每分钟贸易往来超160万美元》,中国政府网,2023-05-05, https://www.gov.cn/lianbo/2023-05/05/content_5754261.htm, 访问日期:2025-01-12。

资协定被欧洲议会冻结为标志性事件,中欧在经贸领域的合作进程出现反复。2024年10月29日,欧盟委员会发布对华纯电动车反补贴调查终裁公告,决定对中国进口的纯电动汽车征收为期五年的最终反补贴税。当然,中欧在此议题上的高度交融与深度合作仍是不可辩驳的事实,经贸合作依旧是中欧关系的“压舱石”。2024年以来,中欧双方日均贸易额超20亿欧元。2025年初,荷兰政府将阿斯麦(ASML)公司向中国出口的价值数十亿欧元的高科技产品(DUV光刻机)排除在敏感商品出口范围之外。

相反,在意识形态、价值观等规范层面,中欧一直进行着交锋与论争,而人权议题是此中焦点所在。中方在三份《中国对欧盟政策文件》中,均表示愿同欧盟就人权问题持续开展沟通和对话,且在最新的文件中强调这种对话应建立在充分尊重中国主权和内政的基础上,不应以人权关切为由对中国内政和司法主权进行干涉。欧盟以不合理、不充分的理由关注他人权事业发展和相应内政事务的做法,对中欧关系造成一定的负面影响。特别是“战略自主”目标提出以来,欧盟开始通过人权议题上的话语权和影响力打造自身的全球性优势,强调在“全球范围内采取行动以进行人权保护”,并根据自身对人权问题的理解与标准对他国的人权保护事业横加指责。特别是2016年之后,欧盟对华人权外交出现强硬化趋势。^①近年来,人权议题不仅成为中欧全面投资协定被冻结的重要原因,干扰了中欧间正常的经贸往来,更逐渐演变为政治性问题,涉及主权、安全、发展利益等多个方面。在2019年的《欧盟-中国战略展望》中,欧盟认为有必要将双方在人权问题上的接触和对话视为评价双方关系的标准之一。特别是2021年对华人权制裁的启动,进一步加剧了中欧在人权问题上的分歧与矛盾。2023年,欧盟对外行动署就涉港事务发表错误评论,该行为随即被中方所驳斥。^②

总体而言,以经贸合作和人权论争为代表性领域,中欧在多个议题上进行着各有特性的互动。随着科学技术发展和大国关系变动,中欧在绿色转型、能源安全、关键技术等议题上再度展开复杂互动。双方既有在绿色经济发展上的合作,也有在芯片、电池等关键原材料和核心技术上的竞争。这种不同议题上的不同关系样态仍将是今后中欧关系发展的一大特征。

^① 严骁骁:《欧盟对华人权外交的历史演进与中欧关系》,载《国际论坛》,2024年第3期,第79-98页,这里第91页。

^② European External Action Service, “Hong Kong: Statement by the Spokesperson on the start of the national security trial against Jimmy Lai”, 2023-12-18, https://www.eeas.europa.eu/eeas/hong-kong-statement-spokesperson-start-national-security-trial-against-jimmy-lai_en, 访问日期:2024-12-30; 中华人民共和国驻欧盟使团:《驻欧盟使团发言人就欧盟对外行动署发言人涉黎智英案开审声明答记者问》,2023-12-19, http://eu.china-mission.gov.cn/chn/stxw/202312/t20231220_11207381.htm, 访问日期:2025-01-18。

(四)地区性、全球性议题正成为影响中欧关系的重要变量

在中欧关系发展演进过程中,不仅是政治、经贸、人文、科技等中欧之间的各项事务塑造着中欧关系的前进方向,随着中欧对全球治理和世界各地发展进程的广泛参与,各类地区性、全球性议题也开始对中欧关系产生深刻影响。

第一,21世纪以来,全球化所带来的全球问题,以及相应的全球治理成为国际社会的共同挑战和使命。不同于美国摇摆不定的态度、霸权护持的目标以及单边主义的行动取向,中欧在重视全球治理的同时,都强调以多边主义的集体行动来维护人类整体利益。欧盟长期坚持“规范性外交”和“基于规则的多边主义”,并将“面向21世纪的全球治理”作为其对外战略中的五大优先行动之一。中国则致力于全球治理体系的改革与建设,提出了“共商共建共享”的全球治理观,并将“在全球治理中发挥更大作用”作为未来的主要目标任务。同时,中欧均强调联合国和现有的国际法体系在全球治理中的作用和地位,并在气候变化、反恐、军控等领域展开合作。在全球治理上的共识与协作不仅是中欧合作的表现,也已成为稳定和发展中欧关系的动力所在。

第二,中欧均将非洲视为对外战略的重点区域,与非洲各国有着长期的密切互动。中欧在各自发展对非关系的同时,也受彼此行为的影响,形成了特定的中欧在非关系。^①一方面,在打击恐怖主义、发展绿色能源、建设基础设施等方面,中欧在非洲拥有合作基础与代表性成果;另一方面,在经贸投资、发展合作等议题上,中欧又存在矛盾与分歧。特别是欧盟对中国在非洲的活动持有一定的警惕和质疑。2021年,欧洲议会通过了《欧盟-非洲新战略》(New EU-Africa Strategy),渲染中国在非洲的活动不利于欧洲的安全。中欧间围绕非洲发展的论争不仅存在于话语、理念上,更有在行动倡议层面上“一带一路”倡议与“全球门户”(Global Gateway)的竞争。双方在非的复杂竞合不仅是中欧关系的一个缩影,也是其中的重要组成部分,影响着中欧关系的整体进程。

第三,随着亚太地区成为大国竞相介入的地缘热点,欧盟和部分欧洲国家纷纷出台各自的“印太战略”。总的来看,即使不像美国那般具有针对性和对抗性,欧盟也同样加强了对该地区安全议题的参与,试图拓展在这一地区的安全影响力。欧盟一方面将“经济-安全-科技”议题捆绑,加强了与美国、日本等国的安全合作;另一方面则力图从自身整体利益出发、以务实合作维护切实利益,通过欧盟以及法德等欧洲主要大国的地区影响力,编织经济科技安全网络,旨在实现独立自主,保持平衡态势,甚至在特定议题上发挥主导作用。对于中欧关系而言,欧盟在“印太地区”的利益需求可能是拓展地区合作的机遇,也可能是激化矛盾的“导火线”。如何

^① 程弘毅:《中国与欧盟在非洲的互动关系:从管控有限竞争到实现有效合作》,载《德国研究》,2024年第3期,第32-59页,这里第33页。

协调双方在该地区事务上的理念与行动,是对未来中欧关系发展的一大考验。

(五) 欧盟的超国家性质为中欧关系带来一定的不确定性

不同于主权国家,欧盟作为超国家行为体,在欧盟层面有欧盟理事会、欧盟委员会、欧洲议会等机构,且这些机构的对华态度和政策倾向有时并不一致,从而使得欧盟整体的对华政策较为模糊,甚至存在矛盾之处。中欧关系发展过程中时而出现这样一种情况:在中欧关系呈现升温、进步之际,欧盟内部发出不和谐的声音,再度引发中欧之间的分歧和争论。例如,2023年中欧峰会结束不久,欧洲议会即通过前述《对华关系报告》等相关决议,不仅重申中欧关系的竞争一面,且对涉台、涉藏等中国内政事务有所论及,引起了中方的不满和反对,^①干扰了中欧关系的良性发展进程。尤其是欧洲议会近年来在对华议题上越发主动和活跃,除冻结《中欧全面投资协定》外,还插手香港事务、更新欧盟对华战略、将中国台湾地区纳入“印太战略”等。这一系列做法表明其试图引导、塑造欧盟对华政策议程,在中欧关系中扮演更加重要的角色。^②

在欧盟层面之外,作为成员国众多的超国家实体,欧盟以共同外交与安全政策(CSFP)为外交领域的支柱,努力保持与成员国利益与意志的契合。因此,欧盟成员国对华关系的亲疏远近自然会影响到中欧关系的整体进展。以中东欧国家为例,对于近年来兴起的中国-中东欧国家合作,欧盟内部特别是西欧各“老资格”欧盟成员国对此持质疑态度。时任欧盟委员会主席让-克洛德·容克(Jean-Claude Juncker)在2017年的盟情咨文中表示要加强对外来投资的审查力度,捍卫欧洲的战略利益和集体安全。而随着俄乌冲突爆发、立陶宛对华政策转向,部分中东欧国家对于中欧关系的影响似乎更加趋向消极。相对而言,近年来,中国与法、德等欧洲主要大国的关系较为稳定,中国以及法德两国领导人均表示愿为中欧关系的发展作出努力。因此,与法德等国的良好关系或将成为今后中欧关系的“稳定器”与“增长点”。

(六) 美国因素的持续影响

纵观中欧互动历程,无论是在中欧接触早期,抑或是在近年来的双边关系起落之时,美国始终是影响中欧关系进程的一大结构性要素。作为共享意识形态

^① 中华人民共和国驻欧盟使团:《驻欧盟使团发言人就欧洲议会通过对华关系报告和涉台决议答记者问》,2023-12-13, http://eu.china-mission.gov.cn/zclc/202312/t20231214_11202072.htm, 访问日期:2024-12-30; 中华人民共和国驻欧盟使团:《驻欧盟使团发言人就欧洲议会通过涉藏决议答记者问》,2023-12-15, http://eu.china-mission.gov.cn/zclc/202312/t20231216_11203674.htm, 访问日期:2025-01-18。

^② 复旦大学中欧关系研究中心、上海欧洲学会:《欧洲对华政策报告(2021)》,第7页, https://iis.fudan.edu.cn/_upload/article/files/5d/ba/a3e0dfc347acbc4c5aa9e8fd11c/e843445e-1483-4c67-acec-d34e19_9a2f27.pdf, 访问日期:2025-01-18。

和价值观的盟友,美欧对外战略存在类似和重合之处。特别是在对华政策上,欧盟与美国长期趋同,与中国不仅展开务实合作,还在意识形态、行为规则等方面存在矛盾与竞争之处。美国更是凭借自身对欧洲的影响力,不断将欧盟和欧洲国家拉入其设定的对华战略路线上。需要注意的是,进入特朗普 2.0 时期,美国对外政策和美欧关系再度出现新变化。关注美国因素的影响,亦需要思考美欧关系调整给发展中欧关系带来的契机。例如,在经贸领域内,20 世纪 80 年代末,美欧便一同对中国进行制裁,并使欧盟对华武器禁运成为悬而未决的一大议题。2004 年,欧盟曾讨论对华军售问题,并试图取消部分限制。美国随即表示反对,并就这一议题向欧盟施压。2007 年,美欧成立“跨大西洋经济委员会”(Transatlantic Economic Council),其首次会议的议题便是如何应对中国日益增长的经济实力,以及合作处理对华贸易等相关问题。尽管在特朗普第一个任期内,美欧同盟关系出现一定程度的松动和倒退,美国更多地采用单边主义手段开展对华战略竞争,但拜登政府上台以后,美国重新强调对跨大西洋关系的重视与维护,力图实现美欧在对华战略上的协调一致,以增强对中国的战略影响力。就任伊始,拜登便在慕尼黑安全会议上强调中国是美国和欧洲所面临的共同挑战,“必须共同为与中国的长期战略竞争做好准备”。^① 相应地,美欧组建了贸易和技术委员会(TTC),以加强跨大西洋间的贸易与投资往来,提升美国和欧盟在关键技术领域的竞争力,促进其所推崇的技术治理理念和价值观,并在具体议程上重点讨论“遏制中国的非市场贸易行为”^②等议题。而特朗普再次执政后,公开表示欧盟应通过大规模购买美国原油和天然气等方式缩小欧盟对美巨大的贸易顺差,否则将对欧盟加征关税。^③ 美国这一举动将对欧盟对美贸易产生较大压力。这亦促使欧盟调整对华贸易政策,推动双方深化经贸合作以弥补美国加征关税造成的损失。

再如,在安全议题上,俄乌冲突爆发以来,欧盟“战略自主”目标的实现面临诸多现实挑战,美国则进一步强化了北约框架下与欧盟和欧洲国家的安全关系,彰显了其在欧洲的军事存在。一方面,冷战结束以来,由于欧盟境内长期处于相对安全

^① The White House, “Remarks by President Biden at the 2021 Virtual Munich Security Conference”, 2021 - 02 - 19, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/02/19/remarks-by-president-biden-at-the-2021-virtual-munich-security-conference/>, 访问日期:2025 - 02 - 18。

^② “Tax Credits for EU Electric Vehicles to Dominate U. S. Trade Talks”, CNBC, 2022 - 12 - 05, <https://www.cnn.com/2022/12/05/tax-credits-for-eu-electric-vehicles-to-dominate-us-trade-talks.html>, 访问日期:2025 - 04 - 18。

^③ Ariana Baio, “Trump Threatens EU with Tariffs Unless It Makes ‘Large Scale’ Purchase of US Gas and Oil”, *The Independent*, 2024 - 12 - 20, <https://www.independent.co.uk/news/world/americas/us-politics/trump-eu-tariffs-threat-oil-gas-b2668120.html>, 访问日期:2025 - 02 - 18。

稳定的状态,欧洲各国的国防开支呈下降之势,即使近年来着力推进防务自主,但在面临周边地区冲突之际,其军事行动能力仍显不足。而以俄罗斯的军事威胁为诱因,美国增加了在欧洲的驻军,规模达到十万人以上。另一方面,对于北约框架下的跨大西洋关系而言,在认识到难以在短期内有效实现防务自主的情况下,欧盟和欧洲国家加强了对北约的安全依赖。例如,法国总统马克龙一改此前对欧美北约合作的拒斥态度,表示俄乌冲突使正在经历“脑死亡”的北约得以“电击”重生,在战略上进一步澄清了其应有的角色。^①而在2023年1月发布的第三份《欧盟-北约合作联合宣言》中,双方不仅强调了俄乌冲突对“欧洲-大西洋”的安全威胁,更表示需要联合起来应对来自中国的挑战。^②而在特朗普2.0时期,美国进一步要求欧盟加强自身防务建设,也在一定程度上加剧了欧盟的安全防务压力。2025年2月,美国副总统万斯(J. D. Vance)在慕尼黑安全会议上表示,当前欧洲面临的最大威胁在欧洲内部,欧洲要大力加强自己的防务。面对美欧关系进入愈加不确定的新阶段,欧盟一方面不得不在“战略自主”之下加强整体防务建设,另一方面也在调适与世界其他主要行为体的关系,尤其是与中国的关系。

三、探索中欧关系未来发展路径

中国与欧盟作为推动世界多极化的两大力量,分别是最大的发展中国家和代表发达国家最集中地区的超国家实体,双边关系的走向不仅事关中欧的经济社会发展前景,更对亚欧大陆的和平稳定、全球问题的有效解决具有深刻影响。中欧关系中既存在正向的推动力量,也有阻碍双方合作的若干因素,其演进历程及其间反映出的互动特征,为今后中欧关系超越传统桎梏、实现长远发展提供了有价值的借鉴与参考。

(一)推动欧盟形成理性对华认知

在中欧关系的发展历程中,理性与不理性的声音一直交织并存。而各种非理性的观点逐渐增多,影响了中欧双方、特别是欧盟的政策选择。长期以来,欧盟的对华战略呈现一种实用主义的权宜合作倾向,即在贸易、投资、能源开发、公共卫生、气候变化等实务领域与中国展开合作,但在意识形态价值观、社会制度和治理模式等关乎国家政治社会安全等深层次的领域,欧盟不仅逐渐降低了沟通对话的意愿,甚至视中国为竞争对手。特别是随着欧盟对华三重定位中“经济与技术领域

^① “War in Ukraine is ‘electroshock’ for NATO, says Emmanuel Macron”, EUOBSERVE, 2022-03-17, <https://euobserve.com/featured/war-in-ukraine-is-electroshock-for-nato-says-emmanuel-macron/>, 访问日期:2025-01-20。

^② NATO, “Joint Declaration on EU-NATO Cooperation”, 2023-01-10, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_210549.htm, 访问日期:2025-01-20。

的竞争者”和“制度和治理模式上的对手”权重的逐步提升，^①欧盟的对华认知、对中欧关系的定位日渐趋向负面。也正是在这种片面、狭隘的对华认知之下，欧盟才会以更多竞争性举措来改变中欧之间的互动方式和既有合作。因此，实现中欧关系的回升与进步，需要以更加理性的视角对待双边互动中的各项议题，推动欧盟形成更加理性的对华认知，具体包含如下方面。

一是正视中欧经贸关系中的特定形态。欧盟刻意强调经贸领域中的对华贸易不平衡、关键原材料依赖，以及中国市场的开放性和透明度等问题。2024年10月，欧盟委员会公布了对从中国进口的电动汽车的反补贴调查终裁公告。^②所谓对华贸易不平衡和要素依赖是经济全球化进程中，由双方自身产业优势和资源禀赋所形成的客观结果，欧盟不应片面放大这一问题。有关中国国内市场建设和经济政策的问题，欧方的标准不仅缺乏理性客观，也不应成为中国政策制定和执行的依据。《中欧地理标志协定》的成功签署说明，只要中欧沿着正常的合作交流轨道，欧方所关切的问题是能够得到中方的回应与妥善解决的。而与中国在核心技术和规则制定上的竞争，应当在合理可控的范围内进行，不应对其进行过度的泛安全化渲染。以“关键原材料俱乐部”(Critical Raw Materials Club)等形式联合其他国家进行技术与资源的封锁，既不符合科技发展规律，也无益于各方利益的实现。

二是理性认识中国的对外战略和外交政策。无论是中俄关系、中非关系，还是中国的周边外交，中国的目的和落脚点依旧是维护自身主权和合法权益，并不会损害欧盟的正当利益。特别是在俄乌冲突问题上，毫无疑问，中方的立场是尽早停火止战，解决人道危机并开展地区重建，^③并不存在偏袒任何一方的倾向。然而，2024年12月，欧盟理事会以“削弱俄罗斯对乌克兰的战争努力”为借口，首次对中国行为体实施所谓“全面制裁”。^④这是未经联合国安理会授权、没有国际法依据的单边制裁。此种无端指责和制裁，不仅是对中国外交政策的误解，更可能导致中欧关系进一步复杂化。

^① European Parliament, “New EU-Africa Strategy”, 2021-03-25, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0108_EN.pdf, 访问日期:2025-02-27。

^② European Commission, “EU Imposes Duties on Unfairly Subsidized Electric Vehicles from China While Discussions on Price Undertakings continue”, 2024-10-29, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_5589, 访问日期:2025-01-20。

^③ 中华人民共和国外交部:《关于政治解决乌克兰危机的中国立场》,2023-02-24, https://www.fm-prc.gov.cn/wjb_673085/zjzg_673183/dozys_673577/xwlb_673579/202302/t20230224_11030707.shtml, 访问日期:2025-01-20。

^④ “European Council Hits China with Sanctions Over ‘Russian Help’ for First Time”, 2024-12-16, <https://brusselsignal.eu/2024/12/european-council-hits-china-for-first-time-with-sanctions-over-russian-help/>, 访问日期:2025-01-20。

三是理性看待中欧双方在意识形态、价值观和治理模式上的差异。直至当下,仍有部分欧盟领导人和相关机构在各类场合就中国的人权和社会治理问题发表评论。^①然而,不仅欧盟对中国的人权治理存在非理性判断和认知偏差,其对待中东难民和乌克兰难民的反差也已显示自身人权治理的诸多问题。因此,更加理性全面的视角对于今后中欧关系的发展至关重要,“不能因为制度不同就视彼此为对手,不能因为出现竞争就减少合作,不能因为存在分歧就进行对抗”。^②“中方对欧政策保持着稳定性,不会因一时一事改变”,^③欧盟也应如是。

(二)以战略自主平衡中美欧三边关系

如前所述,美国一直是中欧关系中的重要影响因素。巴里·布赞(Barry Buzan)指出:“所有大国都会首先考虑到对美国的关系,而与其他大国关系的优先安排则根据距离的远近而定。”^④冷战期间,伴随中美关系正常化,中欧关系亦随之发展。冷战结束后,欧盟紧跟美国脚步,利用价值观外交对中国施压,在对华政策的制定中受到美国的影响和制约。而在中美战略竞争持续深入的当下,这种影响日趋消极。特别是在拜登执政时期,美国不断拉拢欧盟,试图实现“联欧制华”的目标。

因此,中欧关系需要最大程度地避免上述消极影响。2016年以来,欧盟以“战略自主”作为全球层面的战略目标。尽管在这一目标的推进过程中,中欧关系受到了一定的考验,但中方始终对欧盟战略自主持支持与肯定的态度。对于欧盟而言,其需对“战略自主”目标的实现前景和现实阻力形成充分、清晰的认知。中欧之间的竞合关系并不会挑战、威胁欧盟的自主行动和全球利益。相反,美欧无论是安全议题上围绕北约军费开支和防务责任分配的争论,^⑤还是经济领域双方因《通胀削减法案》、数字税等具体政策而产生的矛盾,均反映出跨大西洋关系中一直存在的不对称性和信任危机。对作为美国长期盟友的欧盟而言,战略自主在很大程度上是在中美关系之间形成一种关系平衡和自主选择,实现战略自主需要欧盟有效处理对美、对华关系。欧盟

① Delegation of the European Union to the People's Republic of China, "Statement of the EU Delegation to China on the International Human Rights Day 2023", 2023-12-10, https://www.eeas.europa.eu/delegations/china/statement-eu-delegation-china-international-human-rights-day-2023_en?s=166, 访问日期:2025-01-20。

② 《习近平会见欧洲理事会主席米歇尔和欧盟委员会主席冯德莱恩》,中国政府网,2023-12-07. https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202312/content_6918908.htm, 访问日期:2025-01-20。

③ 中华人民共和国外交部:《王毅集体会见欧盟及成员国驻华使节》,2023-12-04, https://www.mfa.gov.cn/wjzbhd/202312/t20231204_11194418.shtml, 访问日期:2025-01-20。

④ [美]巴里·布赞:《美国和诸大国:21世纪的世界政治》,刘永涛译,上海:上海人民出版社,2007年版,第102页。

⑤ "Does Europe contribute enough to NATO? The truth about defence spending", World Economic Forum, 2017-03-16, <https://www.weforum.org/agenda/2017/03/nato-defence-spending-europe-america/>, 访问日期:2025-01-20。

力图在中美战略竞争背景下避免成为“一个无能为力的观察者”。^① 特别是在世界多极化的大背景下，欧盟作为其中重要一极，应根据整体利益诉求自主决策与行动。

当前，随着特朗普再度执政、美国对外战略出现新调整、新变化，美国与欧盟已经在诸多议题上产生重大分歧。因此，欧盟对“战略自主”的界定和相应的实践行动或将有所调整。例如，在2024年发布的《欧洲竞争力未来》报告中，尽管欧盟一如既往地强调在关键原材料上的对华依赖，但与美国在经济、技术上的差距过大亦成为欧盟所担忧的一大问题。^② 特朗普表示要对欧盟商品全面征收关税，在这种强硬言论的刺激下，欧盟亦准备通过反胁迫工具等手段开展对美经济博弈。^③ 在美欧经济关系有所倒退和竞争加剧的前景下，中欧或可以此为契机寻找更多共同利益，这也将促使欧盟将发展对华经济关系作为实现战略自主、平衡三边关系的重要一环。更值得关注的是，随着美欧在解决俄乌冲突的问题上出现重大分歧，欧盟又将重新审视、评估以及反思自身在安全议题上的对美依赖。例如卡拉斯便对美国在俄乌冲突上的相关表态表示担忧。^④ 在此基础上，欧盟可能会在更多问题上与美国相背离。即使在部分领域内继续开展对华关系安全化，美欧之间的合作力度或许会有所降低。当前，欧盟内部已有声音表示需要反思过去几年来的对美追随政策，更加重视战略自主的实现。^⑤ 更有观点表示，欧盟需要在美欧分歧加剧的情况下加强对华合作。^⑥

（三）从欧盟超国家特性出发开展针对性接触

在过往数年间，中国与欧盟和欧洲国家的关系发展主要是在中国与欧洲理事会、欧盟委员会以及法国、德国、各中东欧国家等特定对象之间进行的。从中欧关系的发展经验和当下现状来看，由于欧洲一体化进程的深入和各国右翼思潮的兴

^① Francis J. Gavin/Alina Polyakova, “Macron’s Flawed Vision for Europe Persistent Divisions Will Preclude His Dreams of Global Power”, *Foreign Affairs*, 2022-01-19, <https://www.foreignaffairs.com/articles/europe/2022-01-19/macrons-flawed-vision-europe>, 访问日期:2025-01-20。

^② European Commission, “The Future of European Competitiveness”, September, 2024, https://commission.europa.eu/document/download/97e481fd-2dc3-412d-be4c-f152a8232961_en?filename=The%20future%20of%20European%20competitiveness%20_%20A%20competitiveness%20strategy%20for%20Europe.pdf, 访问时间:2025-03-05。

^③ Muslim Farooque, “EU Prepares Trade Weapon Against U. S., Big Tech in the Crosshairs”, *Yahoo Finance*, 2025-02-05, <https://finance.yahoo.com/news/eu-prepares-trade-weapon-against-121722011.html>, 访问时间:2025-03-05。

^④ Lorne Cook/Matthew Lee, “High-Level EU-US Diplomatic Talks Are Called off As Transatlantic Tensions Rise”, *The Hill*, 2025-02-26, <https://thehill.com/homenews/ap/ap-international/ap-high-level-eu-us-diplomatic-talks-are-called-off-as-transatlantic-tensions-rise/>, 访问时间:2025-03-05。

^⑤ 《总台记者专访 | 欧洲议会前副议长:欧洲应摆脱追随美国政策 追求战略自主》, 国际在线, 2025-02-24, <https://news.cri.cn/2025-02-24/74ee214b-c973-3a2d-e5f5-8a20c3345ce5.html>, 访问时间:2025-03-05。

^⑥ David Gosset, “US Cognitive Warfare against the European Union”, *China Daily*, 2025-02-19, <https://www.chinadaily.com.cn/a/202502/19/WS67b5711aa310c240449d61a1.html>, 访问时间:2025-03-05。

起,欧盟内部分歧在不断加剧,各成员国在难民等问题上存在争论,也导致作为超国家行为体的欧盟在对华态度上越发复杂。一方面,法、德等主要欧洲大国与中国保持了较为稳定、积极的关系,但对华竞争依然为这些国家所关注。2023年6月,德国出台首份《国家安全战略》,同样将中国视为“合作伙伴、经济竞争者和制度性对手”;^①德国总理朔尔茨也在欧洲议会的一次演讲中表达了上述观点,并认同冯德莱恩的对华战略设想:不应对华“脱钩”,而应当明智地“去风险”;^②在非洲等地区事务中,法国既将中国作为具体项目的合作伙伴,又在一些议题上视中国为影响力、话语权上的竞争对手。^③此外,中国与中东欧国家的关系在近期受到一定程度的冲击,立陶宛退出“中国-中东欧”国家合作为中国同该地区的关系蒙上一层阴影。但中国与中东欧经贸合作的基础依然牢固。根据海关统计,截至2024年底,中国与中东欧国家双边贸易总值比去年同期增长11.8%。

而从各欧盟机构角度出发,尽管欧洲理事会和欧盟委员会领导人在2022年以来已多次访华,为中欧关系发展增添了更多积极预期,但欧盟对华的三重定位、对华“去风险”的基本目标,以及不时以敏感议题挑战中欧共识等观念与行动依然没有改变。无论是欧盟各成员国,还是各欧盟机构,中国都需要就其关切议题对上述各类行为主体进行有针对性的接触。

从法、德等欧洲主要大国的视角出发,经济关系和地区、全球层面的影响力是其在处理对华关系时所关注的主要方面。中国应当继续发展同欧洲主要大国的经贸合作,并在数字经济、绿色转型、高新技术上加强对话交流。此外,就发展减贫、公共卫生、气变应对等问题,中国应与法、德等国在维护既有合作渠道的同时,进一步强化、凝聚彼此作为多边主义全球力量的共识,以合作来共同提升全球治理有效性和双方在国际事务上的引领作用。^④而在发展同中东欧等其他欧盟成员国的关系时,中国既需要巩固合作成果,保证“中国-中东欧国家合作”等既有机制的顺利

^① Federal Foreign Office, “Robust. Resilient. Sustainable. Integrated Security for Germany: National Security Strategy”, 2023 - 06, p. 23, <https://www.nationalesicherheitsstrategie.de/National-Security-Strategy-EN.pdf>, 访问日期:2025 - 04 - 18。

^② The Federal Government, “Address by Olaf Scholz, Chancellor of the Federal Republic of Germany as part of the European Parliament’s series of plenary debates ‘This is Europe’”, 2023 - 05 - 09, <https://www.bundesregierung.de/breg-en/news/address-by-olaf-scholz-2189412>, 访问日期:2025 - 04 - 18。

^③ Grégoire Sauvage, “France shifts policy on aid to Africa to counter rising Chinese influence”, *France24*, 2021 - 03 - 06, <https://www.france24.com/en/africa/20210306-france-shifts-policy-on-aid-to-africa-to-counter-rising-chinese-influence>, 访问日期:2025 - 01 - 22。

^④ 《李强会见法国总统马克龙》,中国政府网,2023 - 06 - 23, https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202306/content_6887894.htm, 访问日期:2025 - 01 - 22;《李强同德国总理朔尔茨共同主持第七轮中德政府磋商并举行会谈》,中国政府网,2023 - 06 - 21, https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202306/content_6887444.htm, 访问日期:2025 - 01 - 22。

运行,也应进一步加强政治互信和战略沟通,努力在地区安全等高层次议题上达成共识。就欧盟层面各主要机构而言,对中国的三重定位在短期内难以发生改变,基于议题领域的多重互动形态既是中欧关系的现实,也逐渐成为欧方的主流认知。此外,中国需要继续坚持同欧盟各机构在人权、气候、经贸等多个领域的对话,积极增信释疑,努力使欧盟内外、上下形成全面、理性和客观的对华认知。

(四)以共同利益和互补利益推动中欧合作

中欧关系之所以在近年来有所起伏,一个重要原因就在于欧盟开始更多地关注双方之间的矛盾分歧点,将其视为安全隐患和利益威胁,以此作为处理对华关系的重要考量。因此,推动今后中欧关系的发展,需要凸显中欧之间的共同利益以及各自优势对彼此的互补共促进作用,强调中欧之间的互动合作并不会危害欧盟安全和战略自主。中欧互动应建立真正基于互相理解的战略互信,为维护世界稳定与推动多极化作出示范。

长期以来,经贸合作在中欧关系中发挥着“压舱石”和“稳定器”的作用。但由于欧盟逐渐将贸易逆差、关键要素依赖等问题视作影响自身经济安全的高级议题,并执意将政治层面的分歧与论争纳入对中欧在实务领域互动合作的考量,以保护主义政策推动“去风险”“降依赖”,使得既有的合作领域越发难以起到稳定双边关系的作用。因此,中欧双方需要拓展更多的合作领域,汇聚更多的共同利益,以更大规模的务实合作为中欧关系发展注入正向动力。中欧经济互补性强,中国仍是欧盟最大的贸易伙伴。双方可重置和巩固经贸“压舱石”的作用,具体行动可包括推进中欧全面投资协定,引导欧盟融入东亚区域一体化进程。

科学技术的发展和新兴领域的出现不仅带来了国家间的博弈,也带来了合作的契机。作为共同倡导多边主义全球治理的国际力量,中欧在太空、深海等新兴议题领域已有所行动:2018年,双方签署《蓝色伙伴关系宣言》,就海洋治理问题展开合作,并建立中欧“蓝色伙伴关系”论坛、“中国-欧盟海洋数据网络伙伴关系”项目等具体合作机制,在海洋治理规则制定、海洋信息技术共享等方面取得了一定的务实成果。2014年,中欧签署了《2015—2020年中欧航天合作大纲》,规划了双方在太空探索及治理上的具体合作;2021年,欧洲航天局和中国国家航天局负责人进行视频通话,就未来的工作计划和即将开展的合作活动进行了沟通交流。中国领先全球的、助力飞行器研发的风洞技术,目前相对欧美有明显的技术领先优势。^①2024年,欧洲航天局有意借用中国的20倍音速风洞进行实验,中欧双方正就5亿欧元报价进行协商谈判。上述合作实践表明,新兴议题拓展了中欧的共同利益范围,也

^① 中国已拥有世界最大的民用风洞设施群,详见吴军强等:《我国大型飞机风洞试验技术研究现状与发展趋势》,载《空气动力学学报》,2023年第12期,第83-94页。

带来了中欧合作的可能。双方在此类涉及人类公益的问题上并不存在巨大的利益分歧与竞争,且治理目标类似,均关注治理规则的建立和有序互动的实现,在以共同规则应对共同挑战上有着充分的合作空间。^①

此外,中欧需要寻找更多利益互补的领域以推进双边合作,数字技术和数字经济、绿色转型和新能源开发等议题是其中的代表。在数字领域,中国以广阔的市场规模和关键核心技术为优势,与欧盟在设备制造基础和规则谈判经验上的领先地位形成互补关系。在数字技术成为影响人类生产生活和国家实力构成的重要变量的当下,中欧需要形成合力来促进彼此的数字实力提升。^②在绿色转型上,欧盟通过推行绿色新政、推动低碳经济,试图将能源安全、环境保护、可持续发展等多个目标有机结合,进而将自身塑造成为全球绿色转型和气变应对的领先力量。中国同样坚定推进双碳目标实现,以全球绿色发展和环境治理为己任。2024年6月,习近平在向联合国贸易和发展会议成立60周年庆祝活动开幕式致辞中表示,积极推进绿色转型,让广大发展中国家更好融入数字化、智能化、绿色化潮流。^③中欧各自都有绿色发展技术优势和市场需求,例如,中国在绿色金融发展上的经验优势可为欧盟提供相应助力。目前,中欧双方已经在上述领域建立了伙伴关系和相应的高层对话机制。由此,以共同利益和互补利益为主要增长点,中欧需要在务实合作上“多做加法”。除上述领域外,在知识产权、产品标准等问题上推动中欧共识的拓展与深化,也可为中欧关系发展带来更多确定性。

四、结 语

近年来,中国与欧盟之间的互动交流不断深入,既带来了更多的共同利益与合作空间,也显示出双方在一些议题上的矛盾和分歧。整体而言,新世纪以来的中欧关系经历了合作深化与竞争加剧两个阶段,并因大国战略竞争、局部地区冲突等因素,特别是最新一次中欧峰会的召开,而面临新的机遇与挑战。回顾中欧关系的发展演进,竞争与合作并存是基本形态,并有侧重地体现在各类议题领域当中。随着中欧对外战略的相应调整、欧洲一体化进程的曲折前进和大国关系的变动起伏,围绕亚太、非洲等地区,以及全球层面的气候变化、公共卫生等问题,中欧关系所涉及的方面越发

^① European Commission, “Speech by President von der Leyen at the EU Ambassadors Conference 2023”, Brussels, 2023-11-06, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/speech_23_5581/SPEECH_23_5581_EN.pdf, 访问日期:2024-12-30。

^② Na Yang, “How China Perceives European Strategic Autonomy: Asymmetric Expectations and Pragmatic Engagement”, *The Chinese Journal of International Politics*, Vol. 16, No. 4, 2023, pp. 482-505, here pp. 494-496.

^③ 《习近平向联合国贸易和发展会议成立60周年庆祝活动开幕式发表视频致辞》,中国政府网,2024-06-12, https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202406/content_6956945.htm, 访问日期:2025-01-22。

广泛,不确定性逐渐增多,但美国始终是中欧需要面对的一个重要影响因素。

若要实现今后中欧关系的长远发展,需要双方加强在各层级的沟通,特别是欧盟应走出传统的思维定式,超越中欧因理念分歧和现实竞争所带来的制约,在欧盟机构间、各成员国间形成较为一致且理性的对华认知。中欧还需努力消除来自双边之外的消极影响,着眼于共同利益和互补利益增进务实合作,以此来稳定合作关系,真正以良性互动来面对世界变局、引领全球治理。“中欧之间没有地缘政治矛盾,没有根本利益冲突”^①,也不是经济、技术和规则上难以共存的对手,具体问题上的分歧和竞争不应干扰双边关系的大局。在美欧关系变化的压力下,冯德莱恩于2025年初在达沃斯论坛上针对中欧关系的讲话,已表现出欧盟调整中欧关系向更加良性方向发展的意愿。她指出,双方应在对话中争取互利,欧洲已准备好与中国进行建设性接触、扩大贸易和投资关系,以找寻共同利益的解决方案,构建更加平衡的中欧关系。^②

结合最新的国际形势并对大国关系进行考察,特朗普再次执政后,削减美国国防预算并威胁退出北约,向中国、欧盟等世界主要经济体发起“关税战”,这将对中欧关系的未来发展产生一定的影响。首先,美国减少在北约的军事投入,迫使欧盟不得不在防务上更加自主,形成一定的战略自主决策能力,在处理中欧关系上会更加务实。其次,美国对包含欧盟在内的诸多国家挥起“关税大棒”,也为中国与欧盟、日本、韩国甚至东盟协调关系留出了一定的战略空间。最后,当前对欧盟而言,如何应对经济增长乏力至关重要,这为中国与欧盟的良好互动提供了机遇。欧盟迫切需要投资和新技术以重新恢复经济增长,中欧全面投资协定谈判的重启将迎来一个重要窗口期。

多极化的世界面临新的不确定性,^③中国仍是多极世界体系中的确定性因素。中方始终认为欧洲是多极世界的重要一极,^④多极化趋势赋予中欧在国际事务中寻求更多合作的可能性。面对越发严峻复杂的国际形势和日趋显著的多极化进程,作为世界上两大重要经济体和推动全球治理的关键力量,“中欧要秉持建交初心,加强战略沟通,增强战略互信,坚持伙伴关系定位”^⑤,以共识为导向、合作为动力,中欧关系仍将在新时期、新阶段不断迈上新台阶。

责任编辑:朱苗苗

① 《习近平会见匈牙利总理欧尔班》,《人民日报(海外版)》,2024年7月9日,第12版。

② “Davos 2025: Special Address by Ursula von der Leyen, President of the European Commission”。

③ “Munich Security Report 2025: Multipolarization”, MSC, <https://securityconference.org/en/publications/munich-security-report-2025/>, 访问日期:2025-02-18。

④ 中华人民共和国外交部:《王毅在第61届慕尼黑安全会议“中国专场”上的主旨讲话》,2025-02-14, https://www.fmprc.gov.cn/web/wjzb_673089/zyjh_673099/202502/t20250215_11555652.shtml, 访问日期:2025-02-18。

⑤ 《习近平同欧洲理事会主席科斯塔通电话》。