

拜登政府上台后 欧盟—美国的对华政策协调： 动因、领域与障碍^{*}

赵光锐

摘 要：中美欧是当今世界三大力量中心，中美欧三边关系在塑造新的世界秩序中扮演着关键性角色。拜登政府上台后，欧美对华政策协调不断强化并呈现出机制化发展的趋势。欧美在把跨大西洋联盟作为应对中国崛起和全球权力变迁的基石方面达成了基本共识，优先致力于在市场规则、高端技术和产业升级方面协同“规锁”中国，并形成了初步的合作机制。同时，欧美也试图在人权和社会发展模式方面打造新的跨大西洋价值观联盟，在人权问题上联合对华施压，在地缘政治上进一步协调各自的印太战略。但是欧美也存在诸多长期性、结构性的矛盾以及新的方向性分歧，欧美对华政策协调将是有限度的。中国应对欧美对华政策协调的基本策略，是通过主动塑造良性竞争的中美关系引领中欧关系，以稳定和务实合作的中欧关系促进中美关系，底线是坚决防止欧美形成新的“反华同盟”。

关键词：欧盟；美国；中欧关系；中美关系

作者简介：南京大学 国际关系学院 副教授 南京 210046

中图分类号：D822.3；D85；D871.2

文献标识码：A

文章编号：1005-4871(2022)01-0026-18

^{*} 本文为2020年度国家社科基金一般项目(项目号:20BGJ056)的阶段成果。感谢《德国研究》匿名评审专家提出的建设性修改意见,本文文责自负。

中国、美国、欧盟是当今世界前三大经济体，^①也是科技、文化发展的三大中心，中美欧三边关系在塑造新的世界秩序中扮演着关键性角色。^②拜登政府上台后，美国加强了与欧盟对华政策的协调，欧盟也作出了一定的回应，欧美对华政策表现出加强协调和机制化的趋势。未来的中欧关系将面临更大的“美国因素”影响，美国也会在其对华政策中注入更强的欧盟力量，欧美对华政策协调成为中美欧三边关系中非常值得关注的动向。学界关于欧美对华政策协调的主要表现已经有较多梳理和思考，但是关于其深层动因以及双方在共同对华政策中存在的一些结构性矛盾、新的方向性分歧都还需要做更深入全面的分析。欧美对华政策协调存在诸多难以克服的障碍，反映了跨大西洋联盟深层次的结构性问题，也是中国在中美欧三边关系中可以把握的机遇。

一、拜登政府上台后欧盟-美国加强对华政策协调的动因

拜登政府上台以来欧美对华政策协调的加强，是大国竞争格局新变迁以及欧美内部关系调整的结果。为更好地应对中国等力量的崛起，拜登政府将联盟关系放在对外政策的首位。特朗普时期的对欧政策严重损害了传统的跨大西洋关系，拜登政府拉拢欧盟协调对华，一定程度上是对特朗普政府抛开欧洲盟友、实施“单打独斗”政策的回调。欧盟主要国家对特朗普的对欧“蛮权力”外交政策厌恶已久，^③也表现出积极修复关系的热情。拜登尚未正式就职，欧盟委员会就抢先发布了《应对全球变迁的新欧盟-美国议程》，这是欧盟主动与美国修复和发展关系的表现。该倡议聚焦欧美利益交汇的领域和集体影响力能得到最好发挥的领域，以及那些需要全球领导的领域。对华政策协调就是新形势下跨大西洋合作的最重要内容之一。^④ 欧盟与美国专门就“中国问题”建立了对话磋商机制(EU-US dialogue on China)，迄今已举行了两次高层对话。

欧美对中国的界定在很多方面达成一致，都认为对华政策应该是多维度的，包

^① 按照世界银行数据，2020年美国、欧盟、中国GDP分别为20.936、15.193、14.722万亿美元，共占世界经济总量的60%，参见<https://data.worldbank.org/indicator/ny.gdp.mktp.cd>，访问日期：2021-12-25。

^② 唐永胜：《中美欧三边关系结构变化及其发展前景》，载《欧洲研究》，2021年第4期，第20-32页，这里第20页。

^③ 赵晨：《特朗普的“蛮权力”外交与美欧关系》，载《世界经济与政治》，2020年第11期，第71-88页，这里第79-83页。

^④ European Commission, “A New EU-US Agenda for Global Change”, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/fs_20_2285，访问日期：2021-12-24。

含了合作、竞争和制度性的较量等基本内容。^① 欧盟对中国的界定很早就呈现出多面性的特点,其在对华政策上主动与美国协调的愿望不断增强。欧盟对中国的界定已由原来“单纯在机遇与挑战之间寻找平衡”向“在不同政策领域的多元化定位”转变。如今在欧盟看来,中国既是重要的经济伙伴、最大的商品供应者和销售市场,也是全球治理的对话者,还是经济、技术的竞争者,制度和价值观上的对手。在新冠肺炎疫情的应对上,中国治理模式的有效性和对于全球供应链的作用更加凸显。欧盟在继续将中国看作机遇的前提下,开始强调中国在经济、政治和价值观上的挑战性,原来以务实为导向的对华政策中出现了更强的价值观因素。欧盟对华产生的“认知分裂”,既源于日益感受到的中欧关系中的竞争和分歧,也受到美国对华政策的影响。自特朗普执政后期开始,美国加大了对中国在意识形态、发展模式 and 制度差异上的批评,出现了妖魔化中国形象的舆论倾向。拜登政府继续强化价值观外交,甚至有意引导欧洲一些国家在政策和舆论上对抗中国。这些都深刻影响到欧洲政界与民众的对华认知。但同时,欧盟也认为没有中国,全球和地区性的问题无法解决。因而欧盟-中国关系已经成为最重要、最具挑战性的战略关系。在此背景下,欧盟对华政策的总体发展趋势是,针对不同政策领域采取“更为现实主义的对华方法”。^② 借助美国力量共同应对中国挑战,就是欧盟对华现实主义外交的策略之一。

从历史上看,跨大西洋联盟一直是二战后美国全球霸权的主要力量基础,在对华政策上具有长期协调、互相配合的特点。冷战时期虽曾出现像戴高乐领导下的法国不顾美国反对在1964年与中国建交这样的特殊情况,但是西欧国家在对华政策上基本都追随美国,经济上联合对华封锁、禁运,政治和意识形态上进行遏制和对抗。大部分西欧国家与中国建交、开展正常交往是在美国总统尼克松访华之后。1989年前后,西欧国家也和美国一道对中国实施制裁。但是这种欧美对华政策上的配合并没有形成像冷战时期对苏联那样的全方位的同盟式遏制机制。中国加入世贸组织后,欧美都对中国奉行“接触政策”,支持中国参与全球机制,同时依旧对华实施高技术管控,并在人权领域施压。长期以来,中美欧之间没有形成中美苏(俄)那样能左右全球格局的关系模式。2008年金融危机以后,中国更为快速地崛起,欧美各自的内部政治、跨大西洋关系都经历了重大调整,中美欧三边关系在影响全球格局中的作用大幅上升。中美关系在三边关系中起决定作用,但是欧美强

^① “A Joint Press Release by the European External Action Service and the US Department of State”, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/99053/united-states-consultations-between-secretary-general-stefano-sannino-and-deputy-secretary_en, 访问日期:2021-12-23.

^② European External Action Service, “Annual Activity Report (2020)”, https://eeas.europa.eu/sites/default/files/final_2020_eeas_aar_for_web.pdf, 访问日期:2021-12-25.