

## 战略沟通下中欧关系将有所缓和\*

(北京外国语大学区域与全球治理高等研究院 傅聪聪  
清华大学国际关系研究院中外关系定量预测组 王洪)

清华大学国际关系研究院中外关系定量预测数据显示,2020年10月至2021年11月,中国与欧盟关系持续下滑,进入2021年以来,负面事件大幅增多,双边关系分值下降明显;11月,中国与欧盟关系分值已降至近期最低点(见图1)。人权和意识形态问题成为影响中欧关系的核心议题,同时在台湾

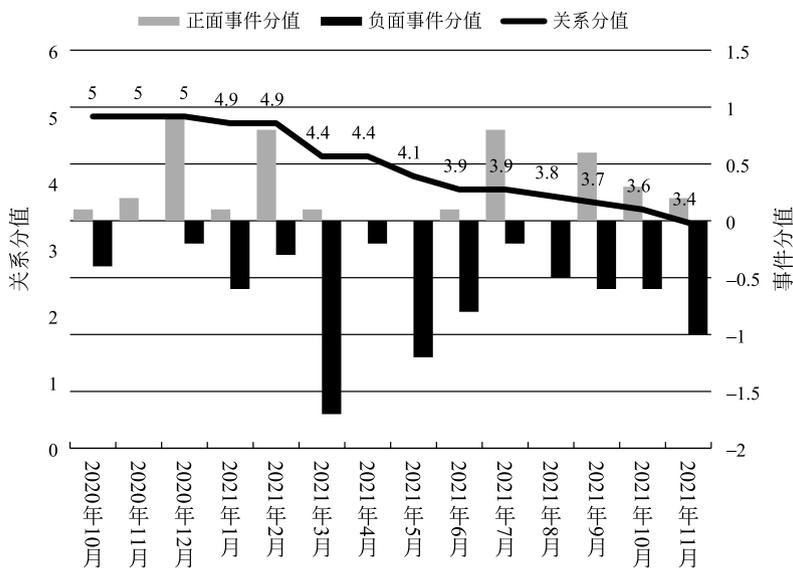


图1 2020年10月—2021年11月中欧关系分值

\* 本文是国家社会科学基金重大项目“新时代下国际领导力研究”(项目批准号:21&ZD167)的部分成果,同时也是北京高校中国特色社会主义理论研究协同创新中心(北京外国语大学)的阶段性成果。

问题上的摩擦也使双边关系进一步恶化(见图2),中欧关系呈现出竞争性与对抗性的特征。虽然负面事件增多导致中欧关系明显下滑,但是中欧双边的正面事件分值并未明显减少,彼此间依然保持较为平稳的政治沟通,在经贸和国际事务议题上依然有一定合作(见图2)。未来,双方在战略沟通、经济合作、环境与气候变化等多边议题方面存在广泛的合作空间。预测组认为,中国与欧盟关系未来一年在各个领域竞争与合作并存,但双边关系总体上将有所缓和,逐步回暖。

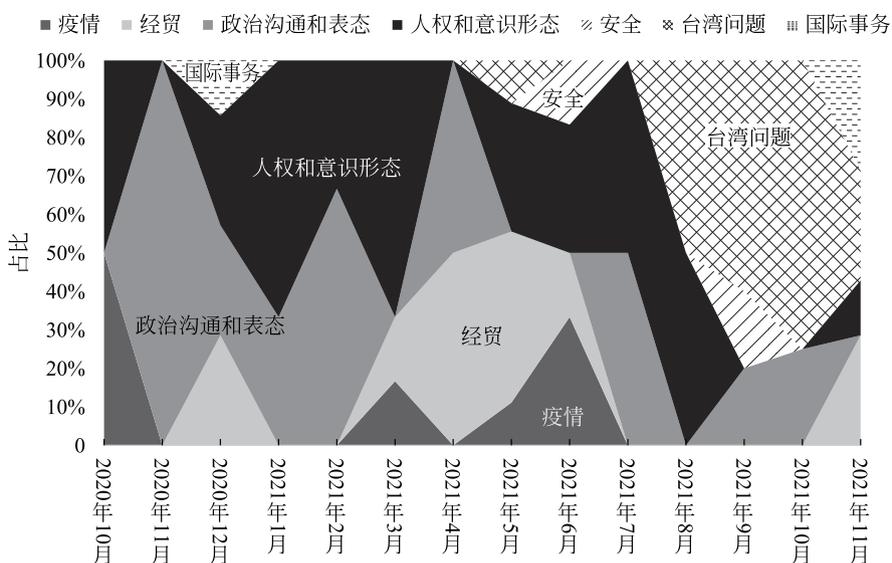


图2 2020年10月—2021年11月中欧双边关系事件分布

## 一、2021年中欧关系不断下滑,呈现竞争性与对抗性

2020年见证了中欧建交45周年、第22次中国—欧盟领导人视频会晤、《中欧地理标志协定》的签署以及《中欧全面投资协定》谈判的完成。在中欧共同推动全面战略伙伴关系健康发展之际,双边关系在2021年急转直下,在政治、经济、战略安全等领域出现不同程度的摩擦、竞争和对抗。

第一,中欧政治互信下降,欧盟围绕所谓人权、台湾等问题对华施压,政治摩擦和意识形态对抗上升。欧盟三大机构在涉疆、涉港、台湾问题上对华

态度强硬。2021年1月、7月,欧洲议会再次通过两份涉港决议,并敦促欧洲理事会制裁中方有关人员。3月,欧盟委员会借所谓“新疆人权”问题,32年来首次对华启动制裁机制,涉及4人和1家实体;中方同日表示坚决反对和强烈谴责,并对欧方10人及4个实体实施制裁。在台湾问题上,欧洲议会于10月通过“欧盟—台湾政治关系与合作”报告,呼吁建立“全面强化的伙伴关系”,欧洲议会还派出所谓“官方代表团”首次访问台湾<sup>①</sup>;立陶宛更是不顾中国抗议与反对,允许台当局设立代表处,并呼吁抵制冬奥会,中立关系严重下滑并降为代办级。

**第二,欧盟在经贸、科技和基建等领域对华开展竞争,摩擦频发。**3月,欧洲议会提出关于“企业尽职调查与企业责任”的决议,将环保和所谓“人权”与企业产业链挂钩,意图限制中国<sup>②</sup>;5月,又再度高票通过决议,在中国解除对欧盟反制裁前,冻结批准《中欧全面投资协定》;同时,立陶宛于5月退出中国与中东欧国家的跨区域合作机制“17+1”,并鼓励其他欧洲国家退出。欧盟将经济问题政治化并引发摩擦和对抗的行为严重损害了中欧关系。此外,欧盟在投资、出口管制领域对华设限与防范,在科技领域尤其是5G技术标准、设备等问题上跟随美国对华竞争,部分国家禁用华为设备。12月1日,欧盟委员会主席冯德莱恩发布数额高达3000亿欧元的“全球门户”计划用于发展中国家的基础设施建设,旨在应对“一带一路”倡议,成为欧盟与中国开展系统性竞争的又一举措。

**第三,欧盟新战略调整渲染对华竞争,矛头直指中国,影响双边关系发展。**9月,欧盟委员会和欧洲议会接连通过两份重要文件《欧盟印太战略合作报告》和《新欧中战略报告》,与欧盟委员会主席冯德莱恩的2021年“盟情咨文”共同改变对华战略关系定位的描述。冯德莱恩在年度咨文中将中国定位为“竞争者、对手但也是应对全球环境挑战以及同14亿消费者进行贸易

① 参考消息网:《欧洲在台湾问题上“双倍下注”》,2021年11月11日,来源:<http://www.cankaoxiaoxi.com/tw/20211111/2459556.shtml>,访问时间:2021年12月15日。

② 张磊:《欧洲议会对华强硬态势的动因及影响》,载《现代国际关系》,2021年第7期,第54页;卓华、王明进:《欧美涉华协调及其限度》,载《现代国际关系》,2021年第10期,第15页。

往来的伙伴”，并谈及打击不公平竞争，呼吁欧盟禁止来自“强迫劳动”的产品。<sup>①</sup>《新欧中战略报告》一方面认为中国是欧盟的“合作和谈判伙伴”，另一方面大肆渲染意识形态和价值观差异，突出中欧是“制度性对手”，在涉港、涉疆、台湾问题上干涉中国内政。<sup>②</sup> 欧盟版“印太战略”内容充满浓厚竞争意味，在对华关系上“竞争为主，对抗加强，兼顾合作”，表述中模糊台湾的地位，指出中欧人权问题存在根本分歧，并认为中国军事力量的提升对欧洲的安全和繁荣产生直接影响。<sup>③</sup>

**第四，欧洲国家介入印太事务，在南海凸显军事存在，对中国产生潜在威胁。** 欧盟版“印太战略”旨在保证海上通道安全，加强能力建设和保证在印太的军事存在。2021年，法国、德国、荷兰等欧洲国家均派遣军舰或潜艇进入南海，参与美国及其印太盟友的海上军事安全活动，如联合军事演练或所谓“航行自由”行动等，其中德国是2002年以来首次巡航印太海域并参加演习。此外，欧盟还试图介入南海问题，欧盟对外行动署于11月发表声明，指责中方在南海拦截两艘前往仁爱礁的菲律宾补给船。<sup>④</sup> 上述活动对中国周边安全造成潜在威胁，对双边关系产生了负面影响。

## 二、未来一年中欧关系将有所缓和

尽管随着欧盟对华战略的调整，中欧关系发生了显著的变化，然而双方没有根本的地缘政治冲突，经济上保持深度联系，在多边主义议题和应对共

① 青木：《欧委会主席冯德莱恩发表“盟情咨文”，德媒：“与中国的系统性竞争贯穿了整场演讲”》，载《环球时报》，2021年9月17日，来源：<https://world.huanqiu.com/article/44nb3WGV7Wm>，访问时间：2021年12月5日。

② 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表决通过〈新欧中战略报告〉答记者问》，2021年9月16日，来源：[http://www.chinamission.be/zclc/202109/t20210916\\_10009552.htm](http://www.chinamission.be/zclc/202109/t20210916_10009552.htm)，访问时间：2021年12月5日。

③ 徐若杰：《欧盟“印太战略”报告“竞合兼具”》，载《世界知识》，2021年第20期，第49页。

④ 中华人民共和国驻欧盟使团：《驻欧盟使团发言人就欧盟涉南海声明答记者问》，2021年11月22日，来源：[http://www.chinamission.be/zclc/202111/t20211122\\_10451125.htm](http://www.chinamission.be/zclc/202111/t20211122_10451125.htm)，访问时间：2021年12月5日。

同挑战方面具有共同利益与合作基础。2021年下半年,中国领导人与欧洲国家领导人、欧盟高层通过电话和视频开展了一系列积极有效的战略沟通,加强了对双边关系的政治引领。<sup>①</sup>虽然意识形态问题是制约中欧双边扩大合作的重要因素,拜登政府积极通过意识形态、安全等策略拉拢欧洲,然而战略自主下的欧盟无意在中美之间选边站队。同时,随着中美全面战略竞争加剧,美国与盟友间互无诚信,盟友们怀疑美国提供保护的诚意<sup>②</sup>;中国则坚持对欧盟发展全面战略伙伴关系,彼此加强战略沟通。鉴此,预测组认为,中欧关系在未来一年将有所缓和,但合作与竞争将成为双边关系的常态。

**第一,欧盟无意倒向并追随美国,与中国进行对抗。**一方面,虽然意识形态因素在中欧关系发展中已经凸显,欧盟多份文件和报告中将中国重新定位为经济竞争对手和制度竞争对手,然而中国同时也是欧盟的伙伴和合作对象。这是由于当前大国竞争与冷战时期不同,意识形态是美国及其盟友的手段而非战略目标,各国都不排斥采取与意识形态对立的国家进行战略合作的政策。欧盟既不会与中国搞意识形态对抗,也不会放弃在自身关切的领域与中国合作的政策。<sup>③</sup>另一方面,从威胁平衡角度看,欧洲与中国不存在地缘政治冲突,中欧地理空间距离使得欧洲不认为中国短期内会对欧洲国家领土主权或其他国家安全的要素构成威胁,双方也不存在难民问题。<sup>④</sup>此外,欧盟内部各成员国在对华问题上的分歧如涉台、投资协定等议

---

① 中华人民共和国外交部:《习近平同欧洲理事会主席米歇尔通电话》,2021年10月16日,来源:[https://www.fmprc.gov.cn/web/wjdt\\_674879/gjldrhd\\_674881/202110/t20211015\\_9552694.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/web/wjdt_674879/gjldrhd_674881/202110/t20211015_9552694.shtml);中华人民共和国外交部:《习近平同法国总统马克龙通电话》,2021年10月16日,来源:[https://www.fmprc.gov.cn/web/wjdt\\_674879/gjldrhd\\_674881/202110/t20211026\\_10112094.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/web/wjdt_674879/gjldrhd_674881/202110/t20211026_10112094.shtml);中华人民共和国外交部:《王毅谈向希腊和欧洲传递的三个清晰信息》,2021年10月27日,来源:[https://www.fmprc.gov.cn/web/wjdt\\_674879/gjldrhd\\_674881/202110/t20211027\\_10318886.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/web/wjdt_674879/gjldrhd_674881/202110/t20211027_10318886.shtml),访问时间:2021年12月5日。

② 阎学通:《美国与盟友的关系非冷战化》,载《国际政治科学》,2021年第4期,第4页。

③ 同上。

④ Stephen M. Walt, "Will Europe Ever Really Confront China?" *Foreign Policy*, 15 October, 2021, <https://foreignpolicy.com/2021/10/15/will-europe-ever-really-confront-china/>, 访问时间:2021年12月15日。

题意见不一,主要欧洲大国与小国、欧盟委员会、欧洲议会在涉华议题上难以形成统一的立场。有学者认为,立陶宛充当“急先锋”角色的目的是吸引美国对该地区的注意,确保其不会减少在东欧和波罗的海国家存在的保证,立中关系下降背后是保证对立陶宛真正重要的立俄关系得到美国的重视。<sup>①</sup>由此,欧盟不会在中美竞争中对华采取制衡或对抗的政策。

**第二,欧盟对华仍将积极采取战略接触,推动开展更多合作,减少对华依赖。**中欧将加强经贸往来,深化绿色、数字伙伴关系,推动科技创新及金融、能源等合作。近年来,中欧经贸关系日益紧密,2020年中国首次取代美国跃升为欧盟第一大贸易伙伴、第一大进口来源地和第三大出口目的地。2015年以来,欧盟对中国货物贸易依存度均高于中国对欧依存度。中国是欧盟纺织品、电机、电气设备及其零件的重要供应地,是欧盟车辆、药品、光学仪器、肉类等产品的重要出口市场。<sup>②</sup>同时,欧盟在对外政策中将中国定位为“全球事务的谈判方”以应对共同挑战,未来双方的合作领域将围绕气候变化、国际抗疫合作、绿色环保等议题,中欧合作打造绿色、蓝色伙伴关系对双方在环境治理、生物多样性、“双碳”等议题上合作以及共同推动国际经济治理具有重要意义。

尽管欧盟与中国在贸易政策等方面龃龉不断,欧洲国家更欢迎透明且带来实在利益的项目,担心利用裙带关系、造成沉重债务负担或违反环境、劳工规范的合作,但欧盟不愿严重损害中欧经济关系,中欧经贸合作发展取决于双方在政治关系上是紧张还是缓和。欧盟不排斥对华开展合作,愿意与中国积极接触,但是欧盟不希望在合作中持续增加对中国的过度依赖,或在合作中面临压力,其战略目标非常明确——获取最大收益,摆脱对华经济依赖。

**第三,中欧在高科技、基建和安全等领域将面临日趋激烈的竞争。**首先,科技竞争力是欧盟版“印太战略”的重要方向,欧洲国家对5G议题的认

---

<sup>①</sup> Denis Kishinevsky, “Why Little Lithuania Is Taking On Mighty China,” Carnegie Moscow Center, 29 November, 2021, <https://carnegiemoscow.org/commentary/85873>, 访问时间:2021年12月20日。

<sup>②</sup> 刘栩栩,杨长湧:《中欧经贸关系发展趋势与深化中欧合作的建议》,载《全球化》,2021年第6期,第55—57页;冯仲平:《欧洲:大变局推动大转型》,载《世界知识》,2021年第24期,第29页。

识已经从经贸商务问题转变为安全问题,构建“芯片自主”的愿景使欧盟将中国芯片制造业视为挑战并鼓吹降低对华依赖,未来中欧在人工智能、网络安全、5G 通信技术、半导体等领域的技术、产业、法律等层面都将呈现激烈的竞争态势。同时,欧盟希望创造联通而非依赖,担心“一带一路”倡议会加深中国在欧影响力,并使部分国家与中国形成战略依赖关系。由此,新推出的欧盟“全球门户”计划作为一个替代方案,将加速中欧在基础设施建设领域的竞争。

其次,中欧在印太地区海上航道安全领域面临较大风险。围绕新“印太战略”规划,欧盟将在印太地区促进基于规则的区域安全架构,根据《联合国海洋法公约》建立安全的海上交通线,增强其印太伙伴的能力,并扩大欧盟在这一地区的海上军事存在。无论未来欧盟在印太地区开展更多联合军事演习,还是频繁访问港口或开展所谓“航行自由”行动,都将极大地增加中欧海上航道安全风险。

### 三、结语

大国全面竞争时代的国际形势更加不稳定,不确定性增加,中欧关系发展面临的内外环境也更加严峻复杂。拜登政府积极争取美国的盟友们加入对华制衡,尤其是欧洲各国的加入,这对全球力量或大国间实力对比将产生重大影响。然而,美欧之间深层次的紧张关系仍然存在,美国对欧洲不愿加入对抗中俄的战略表示失望,欧洲对美国还能将民主国家和伙伴国家的身份维持多久感到疑虑。拜登政府从阿富汗仓促撤军使盟友对美军事能力和决心的怀疑上升,法澳潜艇交易事件破坏了欧洲盟友对美国的信任,AUKUS 同盟的建立加剧了美国和其他盟友尤其是欧洲盟友的利益冲突。意识形态与价值观已经不再是美欧同盟的共同战略目标,而仅仅是维持同盟的手段。<sup>①</sup> 由此,尽管拜登取消了对“北溪-2”天然气管道项目的制裁,美欧结束历时三年的钢铝关税战,双方还在 TTC 首次会议中达成共识,同时

---

<sup>①</sup> 阎学通:《美国与盟友的关系非冷战化》,载《国际政治科学》,2021年第4期,第4—5页。

台湾问题等共同议题或推动美欧关系走向和解,然而美国的让步改变不了美欧在客观利益上存在的矛盾和冲突,欧盟在双边战略疏离、利益偏移和认同弱化的背景下寻求更为平衡务实的大西洋关系<sup>①</sup>,不会追随美国对华采取遏制战略。

过去一年来欧洲对华态度的急剧转变源自中国崛起过程中实力增长给欧洲国家带来的体系压力。然而,近半年来,中国积极主动地推动中欧关系和中欧合作向前发展。一方面,中国认为,中欧由于历史文化、社会制度、发展阶段不同,双方有一些竞争、分歧、差异并不奇怪,希望促进相互尊重,开展文明对话,并愿意与欧洲坦诚开展对话,妥善处理分歧;另一方面,中国认可欧盟战略自主,愿意保持高层战略沟通,增信释疑,确保中欧关系沿着正确轨道健康稳定发展。中国对欧盟和欧洲国家积极而富有诚意的外交策略将有利于中欧关系走向缓和,逐步回暖。

中美竞争格局下欧洲国家原有的大国平衡战略不再能够实现自身战略利益最大化。未来一年,所谓的欧盟希望在中美竞争格局中的战略自主,以及“蛋糕主义”<sup>②</sup>、“第三条道路”<sup>③</sup>、混合方式<sup>④</sup>、多面向对华政策<sup>⑤</sup>等表述,都可理解为在美国核心盟友圈子外的欧洲国家自知难以从美国得到优惠政策,将普遍在中美之间采取对冲战略,在超级大国对抗时面对大国的“竞价”,根据不同的议题分别选边。<sup>⑥</sup> 欧盟将秉承“两面勒索”的机会主义和交易者心态,在一些问题上支持中国、反对美国,或者反之;这将进一步加剧与美国间的利益冲突,并有可能促进与中国关系的改善。

---

① 金玲:《欧美关系重塑:构建从盟友到伙伴的新平衡》,载《国际问题研究》,2021年第2期,第67页。

② 赵怀普:《欧盟应对中美博弈的策略选择与美欧对华政策协调》,载《国际展望》,2021年第5期,第29页。

③ 张健:《大变局下欧洲战略取向及其影响》,载《现代国际关系》,2021年第1期,第19页。

④ 顾强、何立强:《拜登政府时期欧洲在中美博弈中的角色、基轴与变量》,载《德国研究》,2021年第3期,第71页。

⑤ 严少华:《欧盟战略自主与中国对欧战略新思维》,载《复旦学报(社会科学版)》,2021年第6期,第132页。

⑥ 阎学通:《美国与盟友的关系非冷战化》,载《国际政治科学》,2021年第4期,第5页。