

DOI: 10.14015/j.cnki.1004-8049.2019.04.006

王振玲：“欧盟机构对‘一带一路’倡议的认知以及中国的应对策略——认知与权限类别基础上的多重对接”，《太平洋学报》，2019年第4期，第64-77页。

WANG Zhenling, “EU Institutions’ Perceptions towards BRI and China’s Coping Measures: Multilevel Alignment Based on EU Perceptions and Competences”, *Pacific Journal*, Vol.27, No.4, 2019, pp.64-77.

欧盟机构对“一带一路”倡议的认知 以及中国的应对策略

——认知与权限类别基础上的多重对接

王振玲¹

(1.外交学院,北京 100037)

摘要：欧盟机构对中欧“一带一路”合作的关键领域拥有专属或共享权限，对于“一带一路”倡议的推进发挥着重要作用。鉴于此，本文选取欧盟机构以及对欧盟决策有着影响力的机构附属智库有关文本30篇，分析欧盟机构层面对“一带一路”的认知。欧盟机构的认知总体较为复杂，既重视其中的贸易、投资等经济机遇，又担忧规则透明度等；政治方面有明显的疑虑，尤为担忧欧盟的团结和政治影响力的衰落，其认知无法摆脱中国对其“分而治之”的传统叙事；战略安全方面可以理解为能源安全和非传统安全的双赢，但是担忧“一带一路”倡议对西方主导国际规范和秩序的影响。复杂认知背后的动因是欧盟的行为体特征、力量性质以及在国际体系中的身份。基于欧盟机构对“一带一路”的认知和欧盟的权限特征，中国可以考虑就“一带一路”倡议与欧盟开展多重对接，从欧盟机构、欧盟成员国和地方政府及企业等多层次入手，结合第三方市场合作以及教育与人文领域的长期交流机制来推动中欧“一带一路”合作。

关键词：欧盟权限；“一带一路”倡议；认知；中欧合作

中图分类号：D81

文献标识码：A

文章编号：1004-8049(2019)04-0064-14

欧洲位于“丝绸之路经济带”和“海上丝绸之路”的一端，也是“一带一路”沿线发达国家非常集中的地区，对“一带一路”倡议的成功推进发挥着重要的作用。习近平主席于2014年3月底访欧期间提出，“我们还要积极探讨把中欧合

作和丝绸之路经济带建设结合起来，以构建亚欧大市场为目标，让亚欧两大洲人员、企业、资金、技术活起来、火起来，使中国和欧盟成为世界经济增长的双引擎。”^①这是中国首次提出将

收稿日期：2018-11-08；修订日期：2019-03-05。

基金项目：本文系中央高校基本科研业务费专项资金项目“欧盟对‘一带一路’的认知与应对及其对中欧合作的影响”（3162018ZYKC01）、国家社科基金重大研究专项项目“研究阐释习近平新时代中国特色社会主义思想”（18VZT001）的阶段性研究成果。

作者简介：王振玲（1976—），女，河南鹤壁人，外交学院周恩来外交研究中心副主任，英语与国际问题研究系副教授，法学博士，主要研究方向：美欧关系、欧盟研究、中国外交。

*感谢《太平洋学报》编辑部和匿名审稿专家提出的建设性修改意见，文中错漏由笔者负责。

① “习近平在布鲁日欧洲学院的演讲”，新华网，2014年4月1日，http://news.xinhuanet.com/politics/2014-04/01/c_1110054309.htm。

欧盟正式纳入“一带一路”倡议。^①在这次访问期间双方发布的中欧联合声明中,欧盟官方表达了对“丝绸之路经济带”的兴趣。^②2014年10月第十次亚欧会议期间,欧盟和中方领导人达成一致意见,认为“一带一路”的两端分别是中国和欧洲,双方需要采取整合的方式发展,并初步同意将互联互通平台作为双方合作的框架。^③但是,欧盟前期的回应仅限于言辞,其对接“一带一路”倡议的实质性努力始于第十七次中欧领导人会晤。2015年6月,在布鲁塞尔举行的第十七次中欧领导人会晤中,中欧决定对接中国“一带一路”倡议和欧洲战略投资计划(即容克计划),并决定建立“互联互通平台”,挖掘“一带一路”倡议和“泛欧交通运输网络”的合作机遇。同时,双方在《联合声明》中确定2015年9月的中欧经贸高层对话要探讨建立中欧共同投资基金、开展数字经济合作等内容。^④自此,欧盟对接“一带一路”倡议的努力开始从言辞转向实质性的战略和制度对接。

如今,“一带一路”倡议提出已经五年有余,中欧“一带一路”合作也已经开展三年多。但是,欧盟层面对中国“分而治之”的抱怨和加强欧盟内部政策一致性的呼声不断。事实上,在中欧“一带一路”合作中,欧盟机构在基础设施建设、贸易、投资和金融领域都拥有重要权限,其作用不可低估和忽视。2017年春天,欧盟开始对于作为“一带一路”倡议在中东欧的旗舰型项目“匈塞铁路”展开调查,^⑤至今其匈牙利境内路段的开工依然面临问题。^⑥这凸显了欧盟在中欧“一带一路”合作过程中的重要作用。因此,中国需要熟知欧盟机构对于中欧“一带一路”合作的权限范围,并深入分析欧盟机构对“一带一路”倡议的认知和态度,这有利于更好地理解欧盟对“一带一路”倡议的应对,并为切实推进中欧“一带一路”合作的政策选择提供合理的依据。

一、欧盟权限与中欧“一带一路”合作的对应关系

欧盟作为一个具有主权和政府间混合性质

的特殊行为体,在不同的政策领域发挥着不同的作用。在不同政策领域,它的决策权限主要有专属(exclusive competences)、共享(shared competences)和支持(supporting competences)三种。在专属权限领域,只有欧盟有权制定并通过具有法律约束力的法案,成员国负责执行欧盟法规。在共享权限领域内,欧盟和成员国都可以制定并通过有法律约束力的法案,但是需依据优先适用原则,即成员国只可在欧盟尚未行使其自身权限的范围内行使权限。在支持权限领域,欧盟仅拥有行使对成员国行动予以支持、协调或补充的行动权限,而不能逾越成员国在这些领域的权限。^⑦与此同时,欧盟的政策体系是由两种决策方式支配的,即“共同体方式”和“政府间方式”。其中,共同体方式适用于共同商业政策、农业和渔业政策以及货币政策等,相关决策只需要有效多数通过;政府间方式适用于共同外交与安全政策以及共同安全与防务政策,相关决策需要全体一致通过,也就意味着

① Frans-Paul van der Putten, John Seaman, Mikko Huotari, etc. eds., “Europe and China’s New Silk Roads”, the European Think-tank Network on China (ENTC) Report, December 2016, p.6, https://www.clingendael.org/sites/default/files/pdfs/Europe_and_Chinas_New_Silk_Roads_0.pdf.

② “关于深化互利共赢中欧全面战略伙伴关系的联合声明(全文)”,新华网,2014年3月31日, http://www.xinhuanet.com/world/2014-03/31/c_1110032731.htm.

③ 同①, p.68.

④ “第十七次中国欧盟领导人会晤联合声明——中欧40年合作后的前进之路”,新华网,2015年6月30日, http://www.xinhuanet.com/world/2015-06/30/c_1115774915.htm; “EU - China Summit Joint Statement — the Way Forward after Forty Years of EU - China Cooperation”, European Commission, June 29, 2015, https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eu-china_summit_2015_joint_statement.pdf.

⑤ “陈晨晨:匈塞铁路调查背后反映出欧盟的中东欧‘焦虑’”,环球网,2017年2月24日, http://opinion.huanqiu.com/opinion_world/2017-02/10193442.html?agt=15435.

⑥ “匈外长称匈塞铁路项目匈牙利段预计2020年底开工”,新华网,2017年11月27日, http://www.xinhuanet.com/world/2017-11/27/c_1122017692.htm.

⑦ [比]斯蒂芬·柯克莱勒,[比]汤姆·德尔鲁著,刘宏松等译:《欧盟外交政策》(第二版),上海人民出版社,2017年版,第104-105页。

各国政府保留各自的决策控制权。^①

在“一带一路”倡议的“五通”^②中,当前中欧“一带一路”合作主要涉及的领域有三个:一是贸易、投资和金融合作,二是基础设施互联互通建设,三是构建民心相通的人文交流领域。贸易和投资属于欧盟共同商业政策的核心内容,金融合作是欧元区货币政策的内容,欧盟在这些领域的内部和外部政策均享有排他性的专属权限,^③主要适用于共同体决策方式。基础设施领域包括交通运输、能源和通讯等基础设施,而中欧目前对接的重点是交通运输和泛欧交通网络的合作,这部分属于欧盟和成员国的共享权限。^④《欧洲联盟运行条约》规定,对于泛欧交通运输网络涉及的交通、通讯和能源基础设施领域,欧盟将制定总体的指导方针,设定目标、优先领域,并确定适合的项目;欧盟也可以决定与第三方合作推动共同感兴趣的项目,并确保成员国网络的相互可操作性。^⑤上述有关泛欧交通运输网络的举措适用于普通立法程序,亦即共同体方式。^⑥同时,无论贸易、投资和基础设施互联互通项目,都受到欧盟共同市场规则的影响,而共同市场是欧盟的专属权限领域。在人文交流方面,主要涉及的是文化、旅游和教育领域,这方面属于欧盟的支持权限。^⑦这就意味着这一领域的决策和行动以成员国为主,欧盟层面仅起到支持或者辅助性作用。

因此,在中欧“一带一路”合作的核心领域,即贸易、投资、基础设施互联互通和金融合作等方面,欧盟拥有专属或者共享权限。这存在两个方面的影响:第一,欧盟为成员国和中国的“一带一路”合作设定了制度和规则框架,即使在尚未制定具体规则的领域,欧盟亦有权利制定并推行新的规则和制度。中欧的“一带一路”合作,尤其是在欧盟内的合作,需要遵守这样的制度和规则框架。第二,欧盟对于欧盟内(包括成员国)有关“一带一路”的决策发挥着重要影响。虽然成员国在与中国开展“一带一路”合作时会有利益差异,但是鉴于欧盟对成员国法律法规及共同市场竞争政策的影响,欧盟机构的态度和应对战略是成员国考虑的重要因素,也是它们决策的

参考框架。因此,对于中国而言,熟知欧盟权限范围,深入分析欧盟对“一带一路”倡议的认知和态度,可以帮助中国根据欧盟的权限和真实认知采取适当策略,推进中欧“一带一路”合作。

二、认知分析方法与文本分析对象

鉴于欧盟机构对于中欧在欧洲“一带一路”合作中的重要权限,了解欧盟机构层面对“一带一路”的认知和态度尤为重要。因此,本文选取自2014年3月欧洲被纳入“一带一路”倡议以来欧盟机构及其官方附属智库有关“一带一路”的致辞、评论及政策报告,聚焦分析欧盟机构对“一带一路”倡议的认知特征。所选取文本的来源有二:其一,欧盟机构有关文本15篇。这包括欧盟机构对于“一带一路”倡议的回应或评价、欧盟机构负责人有关“一带一路”倡议的发言或评论,以及欧盟机构委托学者所作“一带一路”政策报告(包括欧盟委员会和欧洲议会的下属委员会对于

① [比]斯蒂芬·柯克莱勒、[比]汤姆·德尔鲁著,刘宏松等译:《欧盟外交政策》(第二版),上海人民出版社,2017年版,第65页。

② “五通”即政策沟通、设施联通、贸易畅通、资金融通和民心相通。

③ [英]斯蒂芬·伍尔考克著,张晓通等译:《欧盟经济外交——欧盟在对外经济关系中的作用》,上海人民出版社,2015年版,第34页。

④ The European Union, “Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union”, Article 4, *Official Journal of the European Union*, October 26, 2012, p. 51, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0023.02/DOC_2&format=PDF.

⑤ The European Union, “Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union”, Article 171, *Official Journal of the European Union*, October 26, 2012, p. 127, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0023.02/DOC_2&format=PDF.

⑥ The European Union, “Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union”, Article 172, *Official Journal of the European Union*, October 26, 2012, p. 127, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0023.02/DOC_2&format=PDF.

⑦ The European Union, “Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union”, Article 6, *Official Journal of the European Union*, October 26, 2012, p. 52, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0023.02/DOC_2&format=PDF.

“一带一路”倡议在具体领域的分析报告)。其二,参考美国宾夕法尼亚大学全球智库排行2016年版,^①从其全球最佳政府附属智库中选取欧盟机构三个官方附属智库有关“一带一路”倡议的报告15篇。这三家附属智库分别是欧盟理事会授权成立的欧盟安全研究所(EUISS),欧盟委员会所辖欧洲政治战略中心(EPSC)以及欧洲议会研究服务中心(EPRS)^②。本文以上述30篇文本为基础,分析了欧盟机构层面对“一带一路”的认知和评估。

另外,在美国宾夕法尼亚大学全球智库排行榜中(不含美国)排名前20,且专注于欧盟经济、外交与安全政策的欧洲智库中,本文依据其排名及其对欧盟事务的关注程度,选出三个对欧盟决策较有影响力的智库,以其有关“一带一路”的分析文本作为支撑材料。这三家智库分别是:位于欧盟总部所在地布鲁塞尔的欧洲与全球经济实验室(Brugel)、欧洲政策研究中心(CEPS)、欧洲对外关系理事会(ECFR)^③。此三家智库的分析报告仅作为支撑材料,用来例证官方及其附属智库的观点。

本文将以上述30篇文件或报告文本为主要依据,从“一带一路”之于欧盟的经济、政治和战略安全意义三个维度来分析欧盟机构的认知,并结合欧盟对“一带一路”倡议相关项目的权限类别解读,分析中国如何通过与欧盟的多重互动来推动中欧“一带一路”合作。

三、欧盟机构对“一带一路”倡议的认知

就其内容而言,所选文本有的从经济、政治、战略安全的综合角度来分析,有的则集中于三者中的某一个方面,值得注意的是,经济意义和影响是大多数回应和报告关注的重点。整体而言,经济方面积极认知较多,但是政治方面的疑虑较为突出,而战略安全方面则呈现喜忧参半的认知,有秩序竞争的担忧,但亦认可“一带一路”倡议在能源安全和非传统安全方面的积极意义。

3.1 经济意义:忧虑中的乐观主义

欧盟机构官方文本中提及“一带一路”倡议

在地区或全球层面经济影响的有12篇,其附属智库有6篇,因此共18篇文献涉及对“一带一路”倡议的经济解读。总体而言,欧盟机构对中欧“一带一路”经济合作的评价较为积极。其积极认知具体可以归纳为三个方面:提升联通度、增贸易、促发展。首先,“一带一路”建设可以弥补基础设施投资的不足,提升欧亚大陆的互联互通水平。根据欧洲议会交通委员会的一篇政策报告,在2016年欧盟发布的题为《欧盟对华新战略要素》的对华政策文件中,其核心目标之一就是推动基础设施、贸易、数字和人文领域的互联互通,使中国和所有欧盟成员国从中欧关系发展中受益。“一带一路”倡议推动了中国在欧盟基础设施领域的投资,尤其是港口、铁路、高速公路等,可与欧盟的泛欧交通运输网络形成合力,同时通过“中欧互联互通平台”协调项目的规划和实施及相关规则,提升欧洲内部的互联互通。^④其次,这些互联互通建设有助于缩短贸易运输时间,推动中欧贸易和“一带一路”沿线国家贸易,释放沿线国家的发展潜力。^⑤根据布鲁塞尔欧洲与全球经济实验室的分析,通过“一带一路”的基础设施建设,“一带一路”沿线国家的贸易会大幅提升,受益最多的10个国家均位于欧洲,其中8个为欧盟成员国,贸易提

① McGann, James G., “2016 Global Go To Think Tank Index Report”, University of Pennsylvania, January 26, 2017, https://repository.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1011&context=think_tanks.

② 其中,欧盟安全研究所报告8篇、欧洲政治战略中心报告3篇、欧洲议会研究服务中心报告4篇。

③ 其中,欧洲与全球经济实验室政策分析3篇、欧洲政策研究中心政策分析2篇、欧洲对外关系理事会政策分析14篇。

④ Steer Davies Gleave, “Research for TRAN Committee: the New Silk Route—Opportunities and Challenges for EU Transport”, European Parliament, January 2018, pp.44-45, [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_STU\(2018\)585907](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_STU(2018)585907).

⑤ “Belt and Road Forum—EU Common Messages”, European External Action Service, May 14, 2017, https://eeas.europa.eu/delegations/china/26051/belt-and-road-forum-eu-common-messages_en; Jens Bastian, “The Potential for Growth through Chinese Infrastructure Investments in Central and South-Eastern Europe along the ‘Balkan Silk Road’”, the European Bank for Reconstruction and Development, July 2017, p.33, <https://www.ebrd.com/documents/policy/the-balkan-silk-road.pdf>.

升率在8%~10%之间。^① 欧洲议会有关报告也指出,随着跨境基础设施的提升,沿线国家的关税协调、技术标准也会日益统一,这在推动沿线国家间贸易的同时,也可以使当前中欧贸易不平衡的现状有望得到改善,从欧洲运往远东尤其是中国的集装箱可以运载更多的欧洲出口货物。^② 沿线国家内部和对外互联互通的提升,在促进贸易的同时,必然会推动这些国家的经济发展。因此,“一带一路”倡议可以通过提升联通度、增加贸易额的方式,推动沿线国家和全球经济的发展。

当然,在对“一带一路”的经济影响总体肯定的同时,欧盟方面的担忧也比较突出,首先是担忧“一带一路”相关制度和规则是否透明。这是欧盟有关“一带一路”的声明和评估中最为突出的疑虑,不仅体现在欧盟官员和学者在不同场合的发言中,而且写入了2016年的欧盟对华政策文件《欧盟对华新战略要素》及2017年5月欧盟对“一带一路”国际合作高峰论坛的“共同信息”(Common Messages)中。其中一再强调“一带一路”倡议作为开放的平台,需要遵循市场规则和国际规范,要实现互惠,以便让所有参与国受益。这些具体的规则涉及项目竞争和投资、融资标准、环境标准、有关欧盟共同市场的政策和标准等。^③ 这些担忧表明,欧盟一方面希望参与“一带一路”的经济合作,另一方面又希望坚持自身市场、融资和环境领域的规则和标准,维持自身在合作中的规则制定权。既是经济问题,也掺杂着复杂的政治考量。

其次,欧盟亦担忧有些互联互通项目可能改变既有的交通路线和贸易格局,有些欧盟成员国从中受益,而有些成员国或地区却可能会遭受损失,导致其成员国利益分配的不均。比如,中欧陆海快线在欧洲东西走向物流和价值链体系中加入了南北走向因素,沿线的比雷埃夫斯港及其连接铁路建设会提升希腊在中欧贸易中的地位,使其成为连接中国和中东欧国家的枢纽,但是可能会分流其他港口和相关的贸易,比如意大利那不勒斯港口。^④

综上所述,在其拥有专享或者共享权限的贸易、投资和基础设施领域,欧盟对于“一带一

路”倡议的经济影响持积极态度。但是对于中欧“一带一路”合作项目中的市场、环境、融资等规则有着突出的疑虑,亦担心可能会造成欧盟内部利益分布不均的问题。这些经济影响的担忧背后映射着欧盟深层的考虑:欧盟在中欧合作中以及国际秩序中规则话语权的考量。

3.2 政治影响:域内“分而治之”的传统叙事

在所选文本中,涉及“一带一路”政治意义的共有19篇,其中,机构文件6篇,附属智库报告13篇。欧盟机构对于“一带一路”政治意义的认知较为复杂。总体而言,欧盟对“一带一路”政治影响的认知聚焦于其对欧洲以外区域和欧洲内部两个方面。尽管部分肯定“一带一路”对欧洲以外区域的积极影响,但对于“一带一路”倡议在欧洲潜在的政治影响顾虑重重,认为随着倡议的推进,中国的政治影响力会得到提升,从而影响欧盟长期的战略和政策环境。

具体而言,对于“一带一路”倡议的积极意义,欧盟机构认为该倡议可以推动沿线投资和

① Alicia Garcia Herrero and Jianwei Xu, “China’s Belt and Road Initiative: Can Europe Expect Trade Gains?” Bruegel Working Paper, Issue 5, 2016, p.7, <http://bruegel.org/2016/09/chinas-belt-and-road-initiative-can-europe-expect-trade-gains/>.

② Steer Davies Gleave, “Research for TRAN Committee: the New Silk Route—Opportunities and Challenges for EU Transport”, European Parliament, January 2018, pp. 67–69, [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_STU\(2018\)585907](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_STU(2018)585907).

③ See “Joint Communication to the European Parliament and the Council: Elements for a New EU Strategy on China”, European Commission, June 22, 2016, p.10, https://ec.europa.eu/sites/ceas/files/joint_communication_to_the_european_parliament_and_the_council_-_elements_for_a_new_eu_strategy_on_china.pdf; “Belt and Road Forum—EU Common Messages”, European External Action Service, May 14, 2017, https://ec.europa.eu/delegations/china/26051/belt-and-road-forum-eu-common-messages_en; “Remarks by Jyrki Katainen, Vice President of the European Commission at the High Level Dialogue Session of the Belt and Road Forum for International Cooperation”, European External Action Service, May 14, 2017, <https://ec.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/26047/remarks-jyrki-katainen-vice-president-european-commission-high-level-dialogue-session-belt-and-en>.

④ Gisela Gieger, “China’s Maritime Silk Road Initiative Increasingly Touches the EU”, EPRS Briefing, European Parliamentary Research Service, March 2018, p. 4, [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/614767/EPRS_BRI\(2018\)614767_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/614767/EPRS_BRI(2018)614767_EN.pdf).

贸易的发展,有助于当地经济发展和政治稳定,从而可以帮助减少欧盟面临的非法移民和难民压力。^①但是,欧盟突出的疑虑和担忧体现在该倡议带来的潜在政治风险:在欧洲以外地区,欧盟担心中国在非洲等发展中地区的大量基础设施投资,可能导致一些国家债务过多而形成对中国的政治依赖。而其政治疑虑的焦点则是“一带一路”倡议对欧盟内部政治带来的挑战。尤其是随着中国在欧洲的投资大幅增加,这样的疑虑越来越多,主要是担忧这些投资带来中国影响力的提升,会对欧盟团结和欧盟的影响力形成挑战。首先,欧盟担忧“一带一路”倡议对欧盟决策的影响。随着“一带一路”倡议在欧洲的推进,中国在欧盟成员国的投资大幅增加。欧盟担忧中国会利用其投资来影响成员国在欧盟层面的决策。比如,欧盟认为,中国利用其投资影响一些成员国,促使它们对欧盟就中国人权状况的声明投否决票,^②并且欧洲舆论认为,在国际法院的南海“裁决”问题上,由于中国影响个别成员国,而导致欧盟无法发表共同声明。^③其次,削弱欧盟在其成员国和候选国的影响力。欧盟认为,中国在推进“一带一路”倡议的过程中,起初阶段视欧盟为障碍,因而故意绕开欧盟而与欧盟成员国直接对接或通过次区域机制对接。^④比如,对于中国在“16+1”框架下与中东欧国家的合作,以及与希腊等国开展港口建设、铁路网络建设合作等,欧盟颇有不满,认为这是中国对欧盟“分而治之”的策略。尤其是近些年来,欧盟内部危机不断,经济发展乏力,导致其无暇对东南欧国家加大投资来满足其基础设施等领域的经济需求,这些国家开始向东看寻求中国和俄罗斯的投资。而随着“一带一路”倡议的推进,中国对这些国家的经济和政治影响力随之提升,欧盟认为这将有损于欧盟对这些国家的影响力。^⑤因此,欧盟机构及其附属智库在多个涉及中国的文件和报告中一再指出,当成员国开展与中国的合作时,不能仅仅考虑当前利益,而应在欧盟内部形成一致的政策;欧盟对于中国必须发出强大、清晰和一致的声音,对中国采取协调一致的战略。^⑥

综上,欧盟对“一带一路”倡议政治影响的

① See “Engaging China at a Time of Transition—Capitalising on a New Era of Chinese Global Investment and Foreign Policy Initiatives”, EPSC Strategic Notes, Issue 16, European Political Strategy Center, July 15, 2016, p.8, https://ec.europa.eu/epsc/sites/epsc/files/strategic_note_issue_16.pdf; Gisela Grieger, “One Belt, One Road (OBOR): China’s Regional Integration Initiative”, EPRS Briefing, European Parliamentary Research Service, July 2016, p.10, [http://120.52.51.19/www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/586608/EPRS_BRI\(2016\)586608_EN.pdf](http://120.52.51.19/www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/586608/EPRS_BRI(2016)586608_EN.pdf); Patrick Hebrard, “Challenges to Freedom of the Seas and Maritime Rivalry in Asia”, the European Parliament, March 2017, p. 24, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/578014/EXPO_IDA\(2017\)578014_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/578014/EXPO_IDA(2017)578014_EN.pdf).

② “Geopolitical Outlook for Europe: Confrontation vs. Cooperation”, EPSC Brief, European Political Strategy Center, June 8, 2018, p. 4, https://ec.europa.eu/epsc/sites/epsc/files/epsc_brief_geopolitical.pdf.

③ Georgi Gotev, “EU Unable to Adopt Statement Upholding South China Sea Ruling”, EURACTIV, July 14, 2017, <https://www.euractiv.com/section/global-europe/news/eu-unable-to-adopt-statement-upholding-south-china-sea-ruling/>.

④ Gisela Grieger, “One Belt, One Road (OBOR): China’s Regional Integration Initiative”, EPRS Briefing, European Parliamentary Research Service, July 2016, p.10, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/586608/EPRS_BRI\(2016\)586608_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/586608/EPRS_BRI(2016)586608_EN.pdf); Frans-Paul van der Putten, John Seaman, Mikko Huotari, etc. eds., “Europe and China’s New Silk Roads”, the European Think-tank Network on China (ENTC) Report, December 2016, p.8, https://www.clingendael.org/sites/default/files/pdfs/Europe_and_Chinas_New_Silk_Roads_0.pdf7.

⑤ “Engaging China at a Time of Transition—Capitalising on a New Era of Chinese Global Investment and Foreign Policy Initiatives”, EPSC Strategic Notes, Issue 16, European Political Strategy Center, July 15, 2016, p.8, https://ec.europa.eu/epsc/sites/epsc/files/strategic_note_issue_16.pdf; Matthieu Burnay, Kolya Raube, etc., “China’s Foreign Policy and External Relations”, the European Parliament, July 2015, p. 44, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/549057/EXPO_STU\(2015\)549057_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/549057/EXPO_STU(2015)549057_EN.pdf); Patrick Hebrard, “Challenges to Freedom of the Seas and Maritime Rivalry in Asia”, the European Parliament, March 2017, p. 23, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/578014/EXPO_IDA\(2017\)578014_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/578014/EXPO_IDA(2017)578014_EN.pdf).

⑥ “Joint Communication to the European Parliament and the Council: Elements for a New EU Strategy on China”, European Commission, June 22, 2016, p.4, https://ec.europa.eu/sites/eeas/files/joint_communication_to_the_european_parliament_and_the_council_-_elements_for_a_new_eu_strategy_on_china.pdf; Alice Ekman, “China: Setting the Agenda(s)?” EUISS Issue Brief, European Union Institute for Security Studies, March 2015, p.4, <https://www.iss.europa.eu/content/china-setting-agendas>; Matthieu Burnay, Kolya Raube, etc., “China’s Foreign Policy and External Relations”, the European Parliament, July 2015, p.50, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/549057/EXPO_STU\(2015\)549057_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/549057/EXPO_STU(2015)549057_EN.pdf); Patrick Hebrard, “Challenges to Freedom of the Seas and Maritime Rivalry in Asia”, the European Parliament, March 2017, p.24, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/578014/EXPO_IDA\(2017\)578014_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/578014/EXPO_IDA(2017)578014_EN.pdf).

认知以消极为主。虽然对其促进沿线国家政治稳定表示认可,也认为有助于缓解欧盟的移民压力,但对于非洲等地区的发展中国家的所谓“债务危机”有所担忧,尤其对中国在欧盟内部及其候选国政治影响力的提升表现出明显的疑虑,对于中国利用其政治影响力影响欧盟层面的决策有着戒备心理。很显然,欧盟无法摆脱中国对其实施“分而治之”策略的传统叙事。

3.3 战略安全意义:喜双赢,忧秩序竞争

欧盟机构和智库的报告对战略安全影响的关注程度低于经济和政治议题,30篇文本中有9篇提及相关内容。不过,欧盟对于“一带一路”经济合作中市场规则和国际规范之担忧,也有着国际秩序中规则竞争的战略意义考量,很难将其经济影响和战略意义严格切割开来。因此,如果将上述经济规则担忧纳入战略意义范畴,则涉及战略安全意义的文本会提升到17篇。这些文本对“一带一路”倡议的安全与战略意义有客观中立的评价,亦有出于自身利益和行为体身份原因对秩序竞争的担忧。

在关注战略安全内涵的报告中,主要涉及能源安全、非传统安全及国际秩序的竞争三个方面。从能源安全的角度来看,“丝绸之路经济带”的基础设施建设有助于亚欧大陆的经济发展和政治稳定,帮助中国锁定中亚的能源供应,提升中国能源供应的多元化,^①在这一领域,欧盟认为中国和欧盟均可从中受益。^②从非传统安全的角度来看,“一带一路”倡议有助于加强中欧在非传统安全领域的合作。比如,欧洲议会智库的有关报告提出,欧盟可以在中亚的非传统安全领域深化中欧战略伙伴关系,借此在中亚地区发挥更大作用。^③因此,以上两种战略安全领域的观点还是比较积极客观的,认为中欧在这些领域可以实现双赢的目标。

从国际秩序中的战略竞争关系来看,欧盟机构和智库约5篇政策报告与此相关,如果将经济规则和国际规范的疑虑纳入其中则有13篇。其中不乏对西方主导的国际秩序和欧盟战略地位的忧虑,但是亦强调促使中国推动“一带

一路”的客观因素和中欧合作的空间。具体可概括为以下三点:首先,中国“一带一路”倡议可以提升中国的全球影响力,但其有关机制可以是对现行全球治理体系的补充。欧盟委员会所辖的欧洲政治战略中心的分析认为,中国提出“一带一路”倡议是希望借此扩大自身的全球影响力,而究其原因,是美国及其他国家一再试图限制中国在全球和地区组织中发挥与其地位相匹配的作用,并且中国本身也是当前全球治理体系的受益者,提出“一带一路”倡议、设立亚投行的目的并不是要大幅修正当前全球金融治理体系,只是对其进行补充。^④其次,“一带一路”倡议是中国突破美国制约、影响全球治理规范和规则的路径。欧洲议会对外政策总司有关“海上丝绸之路”的研究报告指出,中国“一带一路”倡议是在中美战略竞争背景下提出的,鉴于美国在中国周边的安全联盟,中国希望借助“海上丝绸之路”突破美国的制约,在周边海域建立安全缓冲带,向西扩大其利益和影响力。^⑤此报告进一步指出,“一带一路”倡议是中国的“扩张主义战略”,其目标不仅仅是基础设施的互联互通,也是中国影响全球治理规范和规则的路径。^⑥最后,“一带一路”倡议会帮助中国扩

① See Camille Brugier, “China’s Way: the New Silk Road”, EUISS Issue Brief, European Union Institute for Security Studies, May 2014, p.4, https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/Brief_14_New_Silk_Road.pdf; Alice Ekman, “China: Setting the Agenda(s)?” EUISS Issue Brief, European Union Institute for Security Studies, p.2, <https://www.iss.europa.eu/content/china-setting-agendas>.

② Gisela Grieger, “One Belt, One Road (OBOR): China’s Regional Integration Initiative”, EPSC Briefing, European Parliamentary Research Service, July 2016, p.11, [http://120.52.51.19/www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/586608/EPSC_BRI\(2016\)586608_EN.pdf](http://120.52.51.19/www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/586608/EPSC_BRI(2016)586608_EN.pdf).

③ 同②。

④ “The Asian Infrastructure Investment Bank — A New Multilateral Financial Institution or a Vehicle for China’s Geostrategic Goals”, EPSC Strategic Notes, Issue 1/2015, European Political Strategy Center, April 24, 2015, p.4, https://ec.europa.eu/epsc/publications/strategic-notes/asian-infrastructure-investment-bank_en.

⑤ Patrick Hebrard, “Challenges to Freedom of the Seas and Maritime Rivalry in Asia”, the European Parliament, March 2017, pp.12–18, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/578014/EXPO_IDA\(2017\)578014_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/578014/EXPO_IDA(2017)578014_EN.pdf).

⑥ 同⑤, pp.20–21。

大政治影响力,使其成为亚洲、欧洲等地区的议程设置者,从而提升中国的国际话语权。欧盟安全研究所的有关报告指出,中国可以借助“一带一路”倡议设立政府及商业界的会晤、论坛和国际会议,推动其转化为具体的经济合作协议;随着“一带一路”倡议变得日益国际化和制度化,会逐步成为各国政府和商业行为体互动的平台;^①中国可以借此成为亚洲、欧洲等地区的议程设置者,提升自己在国际事务中的话语权。因此,欧盟认为自身需要积极参与、坚持现有的规范和价值观,推动有关“一带一路”合作的规则制定,方能维持欧盟在国际体系中的地位和全球影响力。^②

欧盟对于“一带一路”倡议的战略安全意义的认知有肯定有忧虑,肯定其对中欧双方的积极影响及对非洲和中亚的积极意义。从国际秩序的战略竞争角度而言,欧盟虽有着对西方主导国际规则和规范的担忧,但并没有从美国战略遏制的视角理解中国提出的这一倡议。

四、欧盟机构对“一带一路”认知的原因剖析:欧盟行为体特征、力量性质和国际体系中的身份

综上所述,欧盟对“一带一路”的认知比较复杂,既有较为积极的一面,也有消极的认知。既有经济的考量,也有政治和战略安全的评估。总体上,欧盟肯定“一带一路”倡议在贸易、基础设施互联互通等方面对于经济增长的积极意义,认可该倡议对能源安全及非传统安全方面的潜在贡献,但是担忧对欧盟政治的影响和欧盟影响力的削弱,对“一带一路”倡议对欧盟所秉持的规则和规范带来的竞争以及国际秩序竞争亦有所疑虑。这一复杂认知背后的动因是欧盟自身的行为体特征、力量性质及其在国际体系中的身份和地位。

首先,欧盟作为一个具有主权和政府间混合性质的特殊行为体,拥有超国家和政府间组织的双重身份,其决策过程非常复杂,是欧盟机构和成员国的双层博弈,涉及两个层面自上而

下和自下而上相互影响。因此,欧盟机构容易出现“政治焦虑”,担心欧盟团结和自身在成员国的影响力问题。欧盟在成员国的不同政策领域发挥着不同的作用,在共同外交与安全以及防务政策领域,欧盟属于政府间组织,成员国仍然拥有自身主权,这就意味着欧盟可以协调成员国意见推动统一决策,但是无法主导成员国的政策。即使在欧盟拥有超国家身份以及专属和共享权限的领域,成员国在执行方面也有着自身的活动空间。如本文第一部分所述,在中欧“一带一路”合作涉及的主要领域,包括基础设施互联互通、贸易、投资和金融等,欧盟拥有专属或者共享权限,这意味着其法律法规有着优先使用权,欧盟出台的共同政策及法律法规构成对成员国行动的制约框架,成员国在其设定的政策法规框架下采取行动。但是欧盟成员国依然可以从两个方面拥有自己的发言权:其一是在欧盟决策阶段,成员国可以通过在议会尤其是理事会的决策过程,根据自身利益考量来影响欧盟政策决策。其二,成员国可以在具体的项目合作和国内政策执行方面拥有自主权。就具体的中欧“一带一路”合作而言,如果中国和欧盟成员国在欧盟内开展项目合作,项目有关标准、规则和程序等需要遵守欧盟政策和法规,但是在成员国是否在其国别发展战略中对接“一带一路”倡议、是否在具体项目中与中国开展合作方面,成员国则有自身的决策空间。这样的双重身份和双层决策体系使得欧盟认知变得较为复杂。一方面,在目前经济增长乏力、一体化停滞和“英国脱欧”的背景下,欧洲的一体化进程陷入停滞,欧洲公民对欧盟集体身份的认同感下降。同时,欧盟自身是成员国

^① Alice Ekman, “China: Reshaping the Global Order?” EUISS Issue Alert, European Union Institute for Security Studies, July 2015, p.2, https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/Alert_39_China.pdf.

^② “Engaging China at a Time of Transition—Capitalising on a New Era of Chinese Global Investment and Foreign Policy Initiatives”, EPSC Strategic Notes, Issue 16, European Political Strategy Center, July 15, 2016, p.8, https://ec.europa.eu/epsc/sites/epsc/files/strategic_note_issue_16.pdf.

之间形成的统一的开放市场,其自身历史就是经济、政治一体化不断推进的历史,是经济一体化的倡导者和践行者。而“一带一路”倡议的核心就是市场开放和经济一体化,符合欧盟对自身一体化的定位。因此,欧盟欢迎“一带一路”倡议,欢迎“一带一路”基础设施项目与欧盟泛欧交通网络的对接,也需要“一带一路”倡议带来的投资和贸易机会。欧盟希望借此推动自身经济发展,提升就业,希望通过经济增长来提升公民的欧洲认同,从而为一体化提供动力。所以,欧盟对“一带一路”的经济认知较为积极肯定。但是另一方面,上述双重身份和双层决策使得欧盟容易出现“政治焦虑”,担忧自身的政治影响力和欧盟内部的团结。在“一带一路”倡议提出初期,由于欧盟的应对滞后,其14个成员国在未与欧盟沟通协调的情况下先后宣布加入亚洲基础设施投资银行并成为其创始成员国。不少欧盟成员国也纷纷与中国签署“一带一路”合作备忘录等。这些也进一步证实和加深了欧盟对其政治团结的担忧。而随着“一带一路”合作的推进,中国在欧盟及其候选国或者周边伙伴国的投资大幅增加,欧盟担忧中国投资为这些国家提供了欧盟以外的替代性选择,导致中国在这些国家的政治影响力提升,中国可能会利用其政治影响力来干扰这些国家在欧盟层面的决策,影响欧盟内部的团结,并导致欧盟自身政治影响力的下降。这就导致了欧盟对“一带一路”倡议的政治影响较为焦虑,并且这一焦虑是随着“一带一路”的推进而逐步上升的。

为此,欧盟通过政策文件等来敦促成员国采取协调一致的方式应对“一带一路”倡议,借此影响成员国对“一带一路”倡议的有关决策。在2016年发布的新对华战略文件中,欧盟敦促成员国在开展与中国的合作时,必须和欧盟委员会、欧盟对外行动署和其他成员国合作,确保涉及欧盟权限的双边合作内容符合欧盟法律法规和政策,合作的效果要有利于欧盟整体的发展等。^① 2017年5月,在北京举行“一带一路”国际合作高峰论坛前夕,欧盟委员会也专门发布共同信息文件,阐述欧盟就中欧“一带一路”

合作的立场和意见。^② 同时,在一些成员国的推动下,欧盟开始利用自身在共同商业政策领域的专属权限,将外来直接投资纳入商业政策范畴,于2017年9月公布首部在欧盟层面建立外资安全审查机制并试图协调成员国外资安全审查框架的条例草案。^③ 欧盟机构已于2018年11月20日就该审查框架达成政治协议。欧盟这一措施的出台与近几年“一带一路”倡议的推进及中国在欧洲投资的提升有着直接的联系,反映了欧盟对中国投资可能产生的政治和战略影响的担忧。该条例强调了欧盟要保护其关键的技术和基础设施,建立相关机制允许成员国和欧盟委员会交换信息、提出具体的关切;允许委员会就关系到几个成员国或者欧盟整体利益的项目提出意见。^④ 这样一来,欧盟对成员国内的外来投资有了更大的影响力,可以以影响欧盟安全和战略利益为由建议成员国不接受中国或者其他国家的投资。

其次,欧盟的力量性质和国际秩序观影响了欧盟对“一带一路”倡议的评估,进而导致欧盟对“一带一路”有关制度和规则的消极认知。欧盟这一独特行为体随着一体化的加深,在国际体系中发挥着日益重要的作用。但是,和美国强调硬实力的霸权行为体性质不同,欧盟出于自身一体化经验,作为一个基于条约、强调法

① “Joint Communication to the European Parliament and the Council: Elements for a New EU Strategy on China”, European Commission, June 22, 2016, p. 4, https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/joint_communication_to_the_european_parliament_and_the_council_-_elements_for_a_new_eu_strategy_on_china.pdf.

② “Belt and Road Forum—EU Common Messages”, European External Action Service, May 14, 2017, https://eeas.europa.eu/delegations/china/26051/belt-and-road-forum-eu-common-messages_en.

③ “Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on Establishing a Framework for Screening of Foreign Direct Investments into the European Union”, European Commission, September 13, 2017, https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/com-2017-487_en.

④ “Commission Welcomes Agreement on Foreign Investment Screening Framework”, European Commission, November 20, 2018, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-6467_en.htm.

治的混合行为体,在国际体系中是规范性力量。^①因此,欧盟强调国际规范的重要性,主张维持基于规则的国际秩序。正如欧盟在2003年的第一份安全战略中所指出的,“我们的目标是发展更强有力的国际社会、运转良好的国际机构和以规则为基础的国际秩序”^②。2016年欧盟的全球战略亦再次强调,“欧盟将推动基于规则的全球秩序。我们感兴趣推动各方就提供全球公共物品达成一致的规则,为建立和平和可持续的世界做出贡献。”^③在欧盟看来,这一基于规则的国际秩序包括如下核心规范:和平、民主、法治、自由、人权。^④而延伸到具体经济和社会领域的实践,欧盟强调开放市场规范、环境的可持续发展、较高的劳工标准等,这些都促使欧盟在对“一带一路”的认知和评估中一再强调既有国际实践以及“规则与规范”的重要性,^⑤并尝试推出欧盟的规则规范。因此,欧盟2016年发布新的对华战略文件中阐述了中欧“一带一路”合作的原则,即遵守市场规则、国际规范,秉持开放原则等。^⑥欧盟委员会副主席也在2017年的“一带一路”高峰论坛上的致辞中强调欧盟对该倡议的立场:保持“开放性”,可持续性以及对现有基础设施网络和政策的互补性等。^⑦

最后,欧盟是现有国际秩序的维护者,对于以中国为代表的新兴国家的崛起及其发展模式对国际秩序的影响有一定的忧虑。在当前新兴国家崛起、国际秩序不确定性加强的背景下,既有国际体系中的模式之争和规则话语权竞争开始凸显。欧盟成员国中的大国是现有自由主义国际秩序的创建者,欧盟也是现有秩序的维护者。作为规范性力量和现有国际秩序的维护者,欧盟评估“一带一路”倡议,尤其关注其规则,在其文件和报告中一再强调“一带一路”倡议要遵守既有的国际规范,也是出于维护现有秩序的角度出发,维护其中由西方主导建立的规则和规范,而这些规范是在美欧的价值观和利益基础上建立的,有助于维护美欧在现有国际秩序中的主导地位 and 规则话语权。但是,美欧担心新兴国家崛起挑战现有国际秩序,而其对于中国发展模式的不认同更加剧了这一担

忧。由于根深蒂固的意识形态差异,欧盟认为中国模式没有体现西方式政治“民主”和经济领域的“自由市场”规范。一旦中国发展模式借助“一带一路”倡议得以扩展,则会对现有秩序中的自由主义规范形成冲击。因此,中国在欧盟的认知中依然是国际体系中需要改造的“他者”。欧盟不承认中国的市场经济地位,也因此先验地认为“一带一路”倡议有关规则不够透明,对其中是否遵守国际规则疑虑,担忧中国国有企业倡议中的作用和投资的目的等。正如欧盟在其外资安全审查框架的条例草案中指出,对于外来投资者——尤其是国有企业——出于战略原因而收购拥有关键技术的欧洲公司,欧盟对此有所担忧。^⑧对国有企业的突出强调体现了对中国模式下政府和市场关系的疑虑,欧盟先验地认为国有企业甚至是任何大型

① Inn Manners, “Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?” *Journal of Common Market Studies*, Vol.40, No.2, 2002, p. 241.

② “A Secure Europe in a Better World: European Security Strategy”, European Council, December 12, 2003, p.9, <https://europa.eu/globalstrategy/en/european-security-strategy-secure-europe-better-world>.

③ “Shared Vision, Common Action: a Stronger Europe—A Global Strategy for the European Union’s Foreign and Security Policy”, European Council, June 2016, p. 8, <https://europa.eu/globalstrategy/en/shared-vision-common-action-stronger-europe>.

④ 同①, p.244.

⑤ “Connecting Europe and Asia—Building Blocks for an EU Strategy”, European Commission, September 19, 2018, p. 4, https://cdn3-eas.fpfis.tech.ec.europa.eu/cdn/farfuture/_014y_ZmZOKD0lvjc4Zx1hfTSz91fJmUGyXRUH25l/mtime:1537348892/sites/eas/files/joint_communication_-_connecting_europe_and_asia_-_building_blocks_for_an_eu_strategy_2018-09-19.pdf.

⑥ “Joint Communication to the European Parliament and the Council: Elements for a New EU Strategy on China”, European Commission, June 22, 2016, p. 4, https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/joint_communication_to_the_european_parliament_and_the_council_-_elements_for_a_new_eu_strategy_on_china.pdf.

⑦ “European Commission Vice - President Jyrki Katainen Speech at Belt and Road Forum Leaders’ Round Table”, European External Action Service, May 16, 2017, https://eeas.europa.eu/delegations/china/26154/european-commission-vice-president-jyrki-katainen-speech-belt-and-road-forum-leaders-round_en.

⑧ “Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on Establishing a Framework for Screening of Foreign Direct Investments into the European Union”, European Commission, September 13, 2017, p.2, https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/com-2017-487_en.

中国企业都是受政府控制的,其对于基础设施、能源、高科技等领域的投资可能具有政治原因和战略目的。同时,中国经济和政治影响力的提升加剧了欧盟对中国发展模式及现有秩序的担忧。欧盟委员会于2019年3月12日发布《欧中战略展望》文件,重新评估中欧关系。该文件称,当前中欧致力发展全面战略伙伴关系,但过去十年中,中国带给欧盟的机遇和挑战已然发生变化。中国在诸多政策领域是欧盟的合作伙伴,亦是欧盟的谈判合作伙伴;同时指出,中国在科技领导力竞争方面是欧盟的“经济竞争对手”,也是推动替代治理模式的“体系竞争对手”。基于这一评估,欧盟委员会提出启动5G网络安全监管、全面落实外资审查新规、推动政府采购市场外资竞标改革等举措。^① 这样的评估体现了欧盟对中国近些年经济、科技和政治影响力提升的焦虑;而文件明确提出体系竞争、中国国企问题等也再次说明了欧盟对中国模式的质疑根深蒂固,进而影响了欧盟对中国以及“一带一路”倡议的负面认知。

为了缓解自身对“一带一路”倡议带来的模式和影响力竞争的担忧,欧盟于2018年9月19日出台《连接欧洲和亚洲——对欧盟战略的设想》,该战略被视为“欧盟版一带一路”。^② 这一战略从内容上与“一带一路”倡议相似,比如其三个目标——推动交通、能源、数字网络以及人员的互联互通;与亚洲国家建立互联互通的伙伴关系;推动可持续融资。^③ 这些目标与“一带一路”倡议中的设施联通、资金融通、民心相通有相通之处,二者在推动过程中可以形成合力,也会相互竞争。而欧盟在该战略中通过强调“可持续性”“尊重基于规则的国际体系”等来试图为亚欧的互联互通项目建立欧盟的规范框架和规则。这一战略被很多分析者认为反映了欧盟对“一带一路”倡议日益增加的担忧,是欧盟对该倡议的共同回应。^④ 其内容一定程度上反映了欧盟对中国“一带一路”倡议的认知中有着地缘战略的考量,试图通过自身的亚欧连接战略提升欧盟在亚欧的影响力,维护自身在规则和规范领域的话语主导权。

五、中国的应对策略选择:认知和权限类别基础上的多重对接

综上所述,由于欧盟行为体特征、力量性质和国际秩序中的地位等因素,欧盟机构对“一带一路”倡议的认知较为复杂,既肯定其潜在的经济机遇、政治与战略意义,又担忧其可能削弱欧盟的政治影响力以及欧盟所秉持的规则与规范。基于其认知和权限,欧盟对“一带一路”倡议采取了合作与防范并重的举措。欧盟一方面加强欧盟层面与中国的战略对接和政策协调,对接“一带一路”倡议和欧洲战略投资计划(即“容克计划”),并建立中欧互联互通平台,组建联合工作小组促进“一带一路”倡议与欧盟泛欧交通网络的对接以及各领域的投资合作。欧盟提出建立的互联互通平台已经成为欧盟应对中欧“一带一路”合作的制度框架。欧盟希望借助此平台整体协调其对“一带一路”倡议的应对,推动有关“一带一路”项目的规则和有关合作机制的建立。2016年6月和2017年6月,中欧双方已经召开了两次中欧互联互通平台主席会议,并召开了投融资合作专家组会议,双方已就平台工作机制和示范项目优先行动清单初步达

① “Joint Communication to the European Parliament, the European Council and the Council: EU-China—A Strategic Outlook”, European Commission, March 12, 2019, pp. 1-9, <https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-eu-china-a-strategic-outlook.pdf>.

② “Countering China’s Clout: EU’s Own ‘Belt & Road’ in the Making”, EUBULLETIN, September 21, 2018, <https://www.eubulletin.com/9008-countering-chinas-clout-eus-own-belt-road-in-the-making.html>.

③ See “Connecting Europe and Asia—Building Blocks for an EU Strategy”, European Commission, September 19, 2018, https://cdn3-eas.fpfis.tech.ec.europa.eu/cdn/farfuture/_014y_ZmZOKD0lvjc4Zx1hfTSz91fJmHUGyXRUHp25l/mtime:1537348892/sites/eas/files/joint_communication_-_connecting_europe_and_asia_-_building_blocks_for_an_eu_strategy_2018-09-19.pdf.

④ Erik Brattberg and Etienne Soula, “Europe’s Emerging Approach to China’s Belt and Road Initiative”, Carnegie Endowment for International Peace, October 19, 2018, <https://carnegieendowment.org/2018/10/19/europe-s-emerging-approach-to-china-s-belt-and-road-initiative-pub-77536>.

成一致。^① 另一方面, 欧盟根据自身的担忧, 不断加强成员国间的协调, 在欧盟层面出台有关“一带一路”的指导原则和立场, 并通过推出欧盟的亚欧战略《连接欧洲和亚洲——对欧盟战略的设想》以及尝试建立外资安全审查机制等手段, 加强对“一带一路”倡议的防范和竞争。同时, 面临“一带一路”倡议推动下中国投资以及中国企业在欧盟成员国内的高科技并购引发科技竞争的担忧, 欧盟也加强了产业政策战略规划, 在2017年9月更新了产业政策战略。欧盟委员会主席容克指出, 这一战略的目标是帮助欧洲产业在创新、数字化和低碳化领域保持全球领先地位。^② 2019年2月, 法德两国提出, 面对来自中国等亚洲国家大企业的竞争, 欧盟应修订其竞争法规, 以便推动创建全球领先的大企业, 应对全球竞争。法德为此发表“面向21世纪的欧洲产业政策联合声明”。^③ 同时, 法德首脑提出要在2019年3月份的欧盟峰会上继续推动“欧洲新产业政策”的主张。可以预见, 欧盟层面的产业政策统筹规划将会逐步加强。综上, 欧盟在与中国对接“一带一路”倡议的同时, 也从战略、外资监管政策和产业政策等方面加强防范, 应对可能来自中国的竞争。

基于欧盟的上述认知和应对, 中方在推动中欧“一带一路”合作过程中, 需要深入分析欧盟层面对“一带一路”的认知及其权限, 对二者综合考虑并采取应对之策, 以确保中欧“一带一路”合作的顺利推进。具体应对可以从以下六个方面入手:

第一, 基于欧盟专属与共享权限与欧盟机构对接。在贸易、投资和金融以及基础设施领域, 欧盟机构拥有专属权限或者共享权限, 并且正在不断协调立场、出台政策以加强自身的影响力, 影响成员国有关“一带一路”的决策和项目合作。中国需要根据欧盟层面的认知, 继续加强、完善与欧盟层面的制度、战略对接和政策协调, 自上而下推动中欧“一带一路”合作。欧盟肯定了“一带一路”倡议在经贸、投资以及基础设施领域的积极意义, 但是认知中的担忧在于规则规范的透明, 并忧虑中国与欧盟

成员国开展合作可能会削弱欧盟的政治影响力。在欧盟不断加强统一的声音和立场的情况下, 中国更加需要加强同欧盟层面的政策沟通, 在与欧盟的“容克计划”和泛欧交通运输网络展开战略和项目协调的同时, 通过中欧“一带一路”平台确立有关规则和标准。而这些规则和标准的确立, 一方面可以减少欧盟对“一带一路”有关项目的疑虑; 另一方面又可以为中国的投资提供可行性依据和长期的保障。“一带一路”倡议是一个开放式倡议, 仍处于不断发展的阶段, 其具体的合作机制和规则也需要不断地推出和完善, 方可以保证合作的顺利进行以及防范有关投资和项目的中长期风险。因此, 欧盟在规则谈判与制定方面的经验对中国也是可资借鉴的, 中欧合作制定的规则和标准亦可以考虑应用于“一带一路”倡议推进中的其他地区和国家。

第二, 根据欧盟强调多边主义的规范性力量特征, 和欧盟合作共同推动“一带一路”倡议与联合国2030年可持续发展议程的对接。作为强调法治和规则的规范性力量, 欧盟尤其重视联合国这一多边机构在全球治理中的作用。而联合国2030发展议程和“一带一路”倡议都强调绿色可持续发展, 理念相通, 目标一致。中欧在“一带一路”合作中将两者对接, 可以占领道义制高点, 有助于中国和欧盟及其他沿线国

① See Alain Baron, “1st Working Group Meeting of the EU-China Connectivity Platform: Results and Prospects”, European Commission, September 22, 2016, https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/themes/international/european_neighbourhood_policy/european_eastern_partnership/doc/tenth-eastern-partnership-transport-panel/eu-china_connectivity_platform_by_dg_move.pdf; “胡祖才副主任出席中欧互联互通平台第二次主席会议”, 中华人民共和国国家发展和改革委员会网站, 2017年6月8日, http://www.ndrc.gov.cn/gzdt/201706/t20170608_850292.html。

② “New Industrial Policy Strategy”, European Commission, September 18, 2017, https://ec.europa.eu/commission/news/new-industrial-policy-strategy-2017-sep-18_en。

③ See “A Franco-German Manifesto for a European Industrial Policy Fit for the 21st Century”, French Ministry for Economy and Finance, February 19, 2019, https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/locale/piece-jointe/2019/02/1043_-_a_franco-german_manifesto_for_a_european_industrial_policy_fit_for_the_21st_century.pdf。

家增信释疑,增加“一带一路”倡议的吸引力和欧盟对“一带一路”的认可与支持。

第三,与成员国以及欧盟机构层面的双重协调齐头并进。与成员国开展政策沟通和合作,从国家层面提升欧盟整体对“一带一路”倡议支持的同时,充分考虑欧盟的制度和欧盟层面的整体规划,尽量确保做到中国—欧盟成员国的沟通与合作以及中国—欧盟的沟通与协调同步进行,并且相辅相成。如上所述,欧盟作为一个双层结构的混合型地区组织,中欧“一带一路”合作的有关决策受到欧盟和成员国双层博弈的影响。即使在欧盟专属和权限内的贸易、投资以及基础设施等领域,欧盟有关决策依然要通过欧盟理事会,有着成员国利益和认知的自下而上传输路径,受到成员国偏好的影响。因此,与成员国的政策沟通 and 对接,在推动双边合作的同时,也有利于影响成员国的认知,从而自下而上推动欧盟做出有利于中欧合作的决策。但是,为了避免强化欧盟“分而治之”的疑虑,中国和欧盟成员国的沟通协调,要和欧盟层面的沟通协调以及战略尽量保持同步,做到二者相互补充,避免和成员国的沟通与对接最终受到欧盟阻挠的情况发生。

第四,强化与地方政府和工商界开展项目合作的示范效应。为了提升欧盟及其成员国对“一带一路”倡议的了解和积极认知,在充分考虑欧盟法律法规的前提下,积极与地方政府或工商界尝试开展项目合作,通过项目合作的示范效应和外溢性功能,实现自下而上的传导效应,逐步提升公众和有关决策者对“一带一路”倡议的积极认知,借此带动中欧“一带一路”合作。目前,欧盟成员国内的地方政府和工商界对于“一带一路”倡议展现出了更多的热情和主动性,希望与中国的有关投资和基础设施项目进行对接,促进地方经济增长,比如法国的里昂、马赛、诺曼底等南部地区。^①因此,中国可以充分利用地方和企业的积极性,开展具体的项目合作,通过项目的外溢性效应提升欧盟公众对“一带一路”倡议的支持。

第五,开展第三方合作,尝试建立共同规

则,扩大项目的“外溢性”效应。一方面,欧盟对“一带一路”倡议的认知中,认可“一带一路”对沿线国家的经济发展刺激作用,以及能源基础设施建立对于能源安全的促进。另一方面,欧盟突出的忧虑则是“市场规则和国际规范”。基于此,中国可以和欧盟开展第三方合作,并在此过程中尝试协调建立“一带一路”有关项目的共同规则。这样做的好处有二:其一,“一带一路”项目投入大,面临较多的中长期风险,而欧盟有关机构和公司在风险评估和治理方面有着丰富的经验。^②在项目前期进行评估,并施行可持续性标准和规则,不仅可以减少和规避风险,亦可增强当地民众对项目的支持。其二,这些规则建立的努力,亦可减少欧盟方面的担忧,扩大项目的“外溢性”效应,从而推动中欧在第三方市场以及欧盟内的合作。

第六,积极开展推动民心相通的教育与人文交流。在欧盟发挥支持性权限的教育与人文交流领域,可以和成员国以及地方积极开展“一带一路”人文交流,尤其是教育领域的长期、机制化合作,以“人”为抓手提升公众尤其是青年精英对中国的了解和“一带一路”倡议的积极认知,构建真正的民心相通,为中欧“一带一路”合作奠定坚实的民心基础。目前中欧有关文化交流活动,比如文化周、文化年、艺术节、电影周等,以及旅游合作,只能在浅层次上推动双方对彼此文化的了解。而要真正构筑民心相通,需要将上述人文交流与教育领域的长期和机制化交流相结合。因为通过教育交流与合作,可以培养青年精英对华积极认知,可以铸造一批未来的知华人士,成为未来的政治精英或者舆论塑造者,更有利于从长远角度推动中欧“一带一路”合作。

总之,针对欧盟在“一带一路”倡议中的权

^① Frans-Paul van der Putten, John Seaman, Mikko Huotari, etc. eds, "Europe and China's New Silk Roads", the European Think-tank Network on China (ENTC) Report, December 2016, p.8, https://www.clingendael.org/sites/default/files/pdfs/Europe_and_Chinas_New_Silk_Roads_0.pdf.

^② 张远鹏,张莉:“陆海统筹推进‘一带一路’建设探索”,《太平洋学报》,2019年第2期,第68页。

限及其认知,中国可以从欧盟、成员国和地方及企业三个层面实现多层对接,并联合推动“一带一路”倡议和联合国 2030 可持续发展议程对接,加大中欧第三方市场合作和教育与人文交

流,通过多层次立体化的策略推动中欧“一带一路”合作。

编辑 贡 杨

EU Institutions' Perceptions towards BRI and China's Coping Measures: Multilevel Alignment Based on EU Perceptions and Competences

WANG Zhenling¹

(1. *China Foreign Affairs University, Beijing 100037, China*)

Abstract: EU institutions have exclusive or shared competences in BRI-related projects, and thus play an important role in China-Europe cooperation on BRI. This paper tries to analyze EU perceptions towards the BRI on the basis of 30 reports or articles by EU institutions and their affiliated think tanks. EU's overall perceptions are complicated. Specifically, in the economic area, EU institutions attach great importance to BRI-related economic opportunities, including trade and investment, but worry about transparency of market rules. Politically, EU perceptions are predominantly characterized by worries about its own solidarity and the decline of its political influence in EU countries. In terms of strategic security, the EU recognizes win-win results between Europe and China in energy and non-conventional security, but it does worry about BRI's impact on current international norms and order dominated by western countries. Such perceptions are shaped by EU's actorness, nature of power and identity in the international system. Considering EU perceptions and competences, China should push forward BRI in Europe through multilevel cooperation, including with EU, EU member countries, local governments and enterprises. Cooperation projects in third markets should also be encouraged and more long-term institutionalized educational and cultural cooperation mechanisms be established to promote China-Europe Belt and Road cooperation.

Key words: EU competence; BRI; perception; China-Europe cooperation