



欧洲观察

European Survey

2020年第3期·总第176期

- ◎ 张耀：当前北极形势发展的特点与趋势
- ◎ 智库报告编译：欧盟对日益紧张的美中关系的反应
- ◎ 《欧盟及其成员国对华政策报告（2019）》发布

Feature Topics

- ☞ **The Characteristics and Trends of the Current Situation in the Arctic**

- ☞ **Thinktank Report Digest: The EU's Reactive Approach To Rising Tension Between The US and China**

- ☞ **The 2019 Report on the Policy of the European Union and Its Member States towards China was Launched**

学术探讨

当前北极形势发展的特点与趋势

张耀¹

自从冷战结束以来，尤其是进入新世纪以来，北极问题逐渐成为国际政治和全球治理的焦点问题之一。随着北极地区的气候和环境变化以及随之衍生的一系列政治经济安全和社会问题，一方面北极国家和域外相关国家努力推动北极治理和北极国际合作，另一方面北极治理和合作的进程也受到全球和区域形势变化的重大影响。目前，北极地区的形势演变出现了一些新的趋势和动向，北极治理和合作进程也在曲折中前行。

一、北极地区地缘政治矛盾冲突再起波澜

冷战时期，北极地区是美苏两家军事对峙的前沿阵地，北冰洋是美苏两家战略核潜艇的重要活动区域，同时，美苏两家在北冰洋周边地区也部署了大量军事设施。冷战结束后，美俄在北极地区的军事对峙局面得到缓和，北极国家开始探索在北极进行各领域的合作与治理，以应对该地区特殊的环境和气候变化所引发的各种问题。冷战后传统安全矛盾的缓解也使得北极各国得以能够在较稳定的背景下开展和推动北极治理和北极合作的各种对话、机制和进程。1996年北极理事会正式成立，成为北极治理与合作的重要平台，在这之后，围绕北极问题建立起来了一系列对话和治理机制，通过了一系列的相关协议和规则。北极地区似乎一度成为全球治理和国际合作的模范试验区，域内国家和域外国家都在不断推出各种治理和合作理念、政策，积极探索进行治理机制规范，控制冲突。

但是随着近几年来国际局势的变化，尤其是俄罗斯与美国及西方国家关系的逐渐逆转和恶化，全球以及北极地区的地缘政治矛盾重新凸显，又由于北极地区的重要战略价值，双方在北极地区针锋相对，竞争激烈，使得北极再次成为地缘政治对峙的焦点。

2014年乌克兰危机后俄罗斯与西方关系跌入冷战后的最低点，因为俄罗斯重新收回克里米亚地区，美国和欧洲国家开始对俄罗斯进行了延续至今的一系列严厉经济制裁。从2015年起，俄罗斯又直接军事介入叙利亚内战，使得俄罗斯与西方的关系日益恶化，在安全上双方的敌意也日益加深，彼此视对方为自身安全的重大威胁。在这种背景下，北极国家都开始重新重视北极的传统安全意义和地缘政治战略，各国开始重新在北极加强部署军事力量。作为北极海岸线最长的国家，俄罗斯把北极地区作为实施自己海洋战略的重点，不断加强在北极地区的军事力量和军事设施，重新启用和建设了多个军事基地，组建了多个适应北极地区作战的“北极旅”，连续两年的红场阅兵时都出现了专门的北极部队及其装备。俄战略轰炸机恢复了对美国阿拉斯加周边地区以及北大西洋地区的巡逻并常常与美国和欧洲国家空军战机出现对峙状况。美国及其欧洲盟国也大幅度加强了其在北极地区的军事部署。美国、加拿大、丹麦、挪威都部署和加强了其专门的北极部队及其装备。美国海军正在调整北大西洋

¹ 作者系上海国际问题研究院海洋和极地研究中心主任，国际战略研究所副研究员

的军力部署，并在2018年8月正式恢复冷战时期曾发挥重要作用的第二舰队并明确说明此举针对俄罗斯的“军事威胁”。2018年末，北约在靠近北极地区的挪威海域组织了冷战结束以来最大规模的军事演习，美国“杜鲁门”号核动力航母打击群在时隔20多年后再次进入北极圈，对俄罗斯进行军事威慑。俄罗斯也在北极区域进行了各种规模的多次军事演习，双方在北极近乎出现了剑拔弩张的态势。

2019年5月，北极理事会在芬兰举行部长级会议时，美国国务卿蓬佩奥大放厥词，把俄罗斯与中国认为是北极地区的重大威胁，使得一直以合作作为主基调的北极理事会会议充满了对抗的气息。

与此同时，主要北极国家再次强调各自在北极的主权权力，俄罗斯，加拿大等国家多次提出在北冰洋地区的延伸大陆架声索要求，

从目前形势分析，俄罗斯与美欧国家之间的战略分歧在短时间内没有快速弥合的可能性，双方在总体地缘政治战略上的对抗使得北极地区也成为其博弈的棋盘。另外值得注意的是由于中美关系的总体变化，美国将中国视为其最主要的战略对手，美国在北极问题上对中国的态度也发生了重大变化。2013年在中国申请成为北极理事会正式观察员国地位的时候，美国是支持中国的申请的。但是现在，美国已经把中国视为北极的主要威胁之一，反对并且经常要求其盟国也反对中国积极参与北极事务，比如美国甚至干预丹麦所属的法罗群岛与华为在5G业务上的合作事宜。

正是由于近年来大国关系和国际形势的迅速变化，北极地区再一次成为地缘政治冲突的一个焦点，北极地区原有的国际合作与治理发展趋势遇到了较大的阻力和障碍。

二、北极地区机制与规则建设面临“瓶颈”

多年来，在北极相关国家的共同努力下，北极治理和合作曾经在很多方面已经取得了不少的成就，在制度和规则建设上也有所推进，比如成立了以北极理事会为代表的诸多合作和规范机制，北极理事会还于2013年正式在挪威特罗姆瑟设立常设秘书处。在搜救和油污处理等领域分别于2011年和2013年制定了《北极海空搜救合作协定》、《北极海上油污预防和反应协定》，强化了北极八国在理事会架构内的合作。为拓展北极商业开发利用前景，推动北极经济增长，加强政界与企业界的联系与互动，北极理事会于2014年9月在加拿大的伊奎特正式成立了北极经济理事会（AEC）。2014年11月21日，在伦敦总部举行的国际海事组织海事安全委员会第94届会议上，国际海事组织通过了具有强制性的《极地水域船舶航行国际准则》，即极地航运规则。这标志着国际社会在保护船舶以及船员在极地水域航行安全方面进入了一个历史性的新阶段。2015年10月北极八国签署协议，成立了北极海岸警卫队论坛，负责北极地区的搜救合作与应急情况。2018年10月3日，北冰洋中部公海邻近沿岸的美国、俄罗斯、加拿大、挪威和冰岛五国以及包括中国在内的五个域外利益攸关方经过长期谈判，终于签署了《预防中北冰洋不管制公海渔业协定》。该协定填补了北极渔业治理的空白，初步建立了北冰洋公海的渔业管理秩序和管理模式，有助于实现保护北冰洋脆弱海洋生态环境等目标。但目前这个进程似乎有减速迹象，北极合作和治理进程呈现一定的

瓶颈效应。

首先是北极治理和合作进程目前还缺乏有效的、具有权威性和代表性的国际治理机制。目前北极理事会是代表性最广泛的机制，8个北极国家是理事会成员国，另有诸多与外国家是观察员国，但北极理事会性质上仅仅是相关各国的论坛性组织，并不具备国际组织的法律属性。虽然随着北极治理进程的推进，有不少国家提出将北极理事会组建成正式的国际组织以主导北极治理和合作进程，但以美国为代表的一些国家反对此种设想。由于北极理事会无法被赋予主导型作用，导致其他各种专门机制互相间难以协调，各自为政，比如北极经济理事会，北极海岸警卫队论坛等这些涉及经济社会发展，极地安全搜救等重要领域的机制都是独立运行的。

其次是北极国家在北极治理与合作进程中的理念和政策相对保守和内向，使得北极域外国家的关切和诉求难以获得表达和得到重视，例如在现有最典型的北极理事会机制中，域外国家只能获得观察员身份，而观察员在理事会的工作程序中的话语权、知情权是相当有限的，这对于北极国家和域外国家的交流对话、沟通合作显然有消极影响。北极问题事关全人类的未来，很多问题不是北极国家就能解决的，需要国际社会在各方面的通力合作。

第三是在北极国际治理和规则的规则建设上相关国家还存在很多分歧，也存在各种主导权之争。即便在北极合作比较顺利的阶段，相关国家在关于北极地区的规则建设上也有很多分歧，比如北冰洋各国在主权水域的划分原则问题、北极航道未来的法律定位和管理权限问题等。在目前国际形势出现重大变化的时刻，各国对于北极地区国际规则的建立和主导权、话语权的争执将更加激烈。中国和俄罗斯提出了建设冰上丝绸之路或曰极地丝绸之路的概念，美欧国家基本未给与正面的积极回应，甚至提出不少疑虑，即便是中俄两国，在关于冰上丝绸之路概念的内涵和外延上也存在一定分歧。俄罗斯一般认为冰上丝绸之路建设的范围就是俄罗斯主权范围内的北方海航道，合作也是基本已中俄双方合作；而中方的主流意见是冰上丝绸之路应该是个开放的倡议，所有的北极国家和相关域外国家都可以参加。

另外，由于无法形成主导型的治理与合作机制，在北极区域的总体治理上暂时难以获得迅速的推进，相关国家近来开始寻求在领域问题上在“志愿者联盟”基础上先行实际的多边合作，比如在环境保护、气候变化、航道建设、原住民发展、科学考察等领域，相关国家都在试图寻求新的合作途径和发展方向。

北极治理和合作进程最初的理论基础和动力之一是全球化进程和全球治理理念的推广，但是最近这个因素遇到了重大障碍。之前几年，全球化和全球治理进程就已经由于一些国家的战略与政策变轨以及各种保守主义、民粹主义思潮和势力的出现遇到了障碍。今年初以来肆虐全球新冠肺炎疫情对世界经济和各种国际交流合作造成了严重的冲击，由于疫情的后果以及各国对这种后果的不同解读，很多学者预测疫情之后各国的政治与经济政策可能趋于保守，全球化进程可能进一步削弱，这可能使得目前的北极治理与合作进程出现的瓶颈现象更加明显。

三、北极能源开发进程面临的问题

北极地区是世界自然资源蕴藏最为丰富的地区之一，根据美国地质调查局2008年发布的《北极油气资源评估报告》，北极地区约储有900亿桶石油、1669兆立方米天然气、440亿桶液化天然气。北极的能源开发一直是北极合作的焦点问题之一。

虽然北极地区自然资源丰富，但由于北极地区的自然环境非常特殊，资源开发和环境保护之间的协调一直是相关国家关注的重点，由于不同的国家对资源的需求度、对环保的要求都不一样，所以北极的资源开发迄今为止主要还是个前景问题。已经开始在北极地区进行较大规模实质性开发的主要是俄罗斯，俄罗斯在雅马尔地区的天然气勘探和开采已经达到了相当的规模，而且中国企业也在很大程度上参与了雅马尔天然气田的开发，中俄两国在北极的能源合作已经取得了一定成效。2018年7月，雅马尔液化天然气项目向中国供应的首船液化天然气通过北极东北航道运抵中石油旗下的江苏如东液化天然气接收站。由于俄罗斯的经济高度依赖能源出口，俄罗斯非常希望北极地区的油气开发能较快取代其已经开采较长时间的陆地油气田，俄计划在2021年使石油产量达到5.7亿吨（目前是5.3亿吨），增加的产量将主要来自北极地区。俄罗斯东方石油公司是俄开发和勘探北极石油资源的重要企业，为支持该公司的北极开发业务，俄政府在去年已经决定免除该公司大约2.6万亿卢布的各项税收费用。2020年年初，俄罗斯国家石油公司与挪威国家石油公司签署协议合作开发俄罗斯北极地区西伯利亚陆地的油田。

对于俄罗斯而言，北极能源开发时期未来经济发展和财政收入的重要支柱，但其面临的主要问题是西方对其实施了大规模制裁，俄罗斯与西方国家在北极问题上的合作也受到了制裁的消极影响，撤走资金、封锁技术、中断交流等。俄罗斯雅马尔天然气田原来有俄罗斯，中国和法国三个合作方。在西方开启对俄大规模制裁后，法国道达公司开始抽回资金，把其在项目中的股份出售给中国企业，逐步停止了与俄罗斯的合作。

对北极地区未来能源开发更大的影响是世界能源态势。自2014年以来，世界能源市场一直处于低迷状态，世界原油价格一直在50-60美元/桶处徘徊，世界经济的长期低迷又使得世界经济对石油的需求量下降。另外新能源革命的兴起，美国等国的页岩油页岩气的大规模生产，挤压了石油天然气等传统碳氢能源的市场地位。目前美国已经从世界最大能源进口国转为能源出口国，国际能源市场的传统格局正在被打破。与此同时，今年初世界暴发的新冠肺炎疫情对全世界的经济造成了重大影响，世界经济预计将进入较大的衰退之中，甚至有专家估计这次衰退的程度将超过1929年的大萧条。对世界经济前景的悲观预测，又对世界能源市场形成重大打击，世界石油价格已经跌落到20-30美元一桶的价位。北极地区的能源资源因为种种原因开采成本较高，在当前世界能源市场的形势下，开发北极地区的能源资源的商业前景并不明朗。在未来一段时期，北极地区的能源开发很难出现新的重大热点和发展趋势。

四、北极航运和航道问题

北极地区的航运和航道开发是北极地区的核心问题之一。北极航道是连接亚洲、欧洲与

北美的新的便捷海上通道，在北极海冰融化率日益上升的背景下，北极航道的可利用期限越来越长，在未来，北极航道有可能出现全年可通航的前景。

北极航道主要分为三条，即大致沿着俄罗斯海岸穿越北冰洋的东北航道、沿着加拿大海岸穿越北冰洋的西北航道以及穿越北极点的中部航道。

对于北极航运的发展前景问题，主要受到世界经济发展前景和极地航运的运营成本问题。近年来，世界各大航运公司都在进行北极航运的试运行。在夏季可通航时期，北极航道可以使得东亚到西欧的商船节省 30%左右的航行距离和相应航行时间，理论上能够节约一定的航行成本。不过具体进入商业航行之后，其运营成本还受到多项因素的影响，比如适应极地航行的船舶的建造成本要高于普通船舶、船员需要有极地航行的经验和资质、商船往返的空载率等。另外，近年来世界经济的低迷使得国际航运界遭到巨大打击，新近发生的新冠肺炎全球疫情可能导致世界经济的进一步下滑也会严重影响到对基地航运的前景判断。

北极航道的开发前景的一个关键问题在于沿岸国家的态度。俄罗斯和加拿大分别对东北航道和西北航道提出了主权管辖权利，认为本国对于航道拥有管辖权利，在东北航道和西北航道航行的各国商船必须遵守本国制定的相关航运法规并交付相关费用。近年来俄罗斯通过的各项相关法律文件虽然对东北航道的管辖力度和标准有所放松，其开放态度有所增加。2019年12月21日，俄罗斯颁布了新的关于北极航道的发展规划，到2035年，俄罗斯计划建造40艘从事北极航运专业的船舶，其中包括世界上最大的核动力破冰船队，升级4个北极机场，修建相关的铁路和海港。俄罗斯希望东北航道的未来年货运量能够达到8000万吨。俄罗斯还在准备拟定关于北极开发的新法律。总体而言，俄罗斯希望北极航道的开发能够为其经济发展带来机遇，带动起北极地区的开发与发展，但其坚持对东北航道实行主权管辖的原则不变。至于加拿大对西北航道的政策更为严厉和保守，这也引起了很多国家的非议，比如美国坚持其在北冰洋地区与世界其他地区有着同样的航行自由权利，不承认俄罗斯和加拿大的管辖权利。目前，北极航道还没有进入商业运行，在未来，一旦北极航道具备了商业航行的实用价值，关于航道的法律定位和沿岸国的权利将成为重要的争议问题。

北极治理和合作进程最初的原驱动力是气候变化、能源需求、航运前景以及全球化与全球治理理念的推广等因素，但是最近这些问题都出现了较大的变数。全球地缘政治形势的波动使得北极合作的前景和气氛蒙上了阴影，由于一些国家不负责任的退出，使得全球应对气候变化的努力出现了波折；世界能源市场的动荡和能源价格不断走低使得开发北极能源的需求也不再紧迫；世界经济的低迷不振使得国际航运业也处于萧条之中；另外一些国家的民粹主义、极端保守主义和现实主义也使得全球化和全球治理进程也出现了逆流，至于年初暴发的全球性新冠疫情，则在上述几乎所有领域都造成了消极影响，都使得目前的北极治理与合作进程在前进中出现了瓶颈现象。

智库报告编译

欧盟对日益紧张的美中关系的反应

编者按：2019年11月，欧洲智库中国网络发布了题为《中美竞争中的欧洲》的研究报告，报告分别从英法德等18个欧盟成员国及欧盟的角度，分析在日益紧张的美中地缘政治竞争中，欧洲如何应对并在美中之间实现艰难的平衡。报告认为，美国的单边主义和中国的自信引发了对欧盟战略态势的重新思考。尽管欧盟成员国之间存在分歧，但所有的国家都处于类似的地位：他们都把美国视为其最重要的盟友，都依赖于美国的军事保护，但他们也想尽可能多的和中国做生意。

欧洲智库中国网络(The European Think-tank Network on China, ETNC)汇聚了欧洲各智库的中国问题专家，从事中国外交政策及欧中关系的政策性研究。该网络在埃尔卡诺(Elcano)皇家研究所和法国国际关系研究所(Ifri)的倡议下于2014年11月在布鲁塞尔启动，此后每半年在不同国家举行一次会议。目前，该网络的成员来自多个国家的21个研究所。

本期，我们选择了《中美竞争中的欧洲》中的一章即《欧盟对日益紧张的美中关系的反应》，编译刊发。

欧盟与美国和中华人民共和国的关系处于不断变化的状态。长期以来在布鲁塞尔存在的疑虑正在逐渐消失。大国竞争的加剧使欧盟成为美国和中国的关键伙伴，两国都在他们认为对国际秩序至关重要的问题和政策上加强对布鲁塞尔施压。

国际协定和机构的任务和合法性受到挑战。贸易正在被“武器化”，这意味着贸易流动和协议正在成为战略影响力和安全收益的工具。民粹主义和单边主义正在兴起。面对这个环境，是在引发同中国对抗的问题上与美国合作，还是在引发同美国对抗的问题上与中国合作，欧盟摇摆不定。

需要“重置”的跨大西洋联系

美国一直是也仍然是欧盟最亲密的盟友和安全提供者。自1950年代以来跨大西洋关系一直取决于共同价值观、安全共同体和密切经济关系。美国倡议的所谓“自由秩序”和国际合作机构代表了这种三重协调的最明显和最具体的形式。尽管大西洋两岸的关系从未免遭批评、挫折和分歧，但最近的事态发展使人们怀疑这种特殊关系的性质和可持续性。唐纳德·特朗普已成为第一位表示希望看到欧盟失败的美国总统。他的“美国第一”的理论在欧洲总体上被认为是对美国国际承诺的负面看法和对多边主义的蔑视的断言和强化。尽管在行政和技术层面上，跨大西洋合作仍然强劲，政治对话的质量却急剧下降了。这对欧洲关于欧盟“战略自主”的争论以及关于欧洲安全及其国际前景的内部凝聚力造成巨大影响。随着与特朗普政府的关系显然恶化，欧洲领导人倡议的更强大的共同防御议程的官方声明越来越多，越来越直截了当。

随着欧洲新的领导层即将接管，美国方面呼吁重新安排跨大西洋关系。然而，在贸易、气候、军备控制、欧洲防务一体化或中国等实质性问题上，深刻的分歧可能会持续下去。

欧盟对中国越来越失望

从1975年建立外交关系开始，欧盟与中国的关系逐渐发展成为一种“全面战略伙伴关系”，不仅包括年度首脑会晤和两个高级别战略对话会议，也有60多个部门对话，涵盖了

各种政策领域。从欧洲的角度看，与中国持续接触的目的是“提高政治对话的效率（在全球治理领域）”，促进中国的经济开放和“协助中国内部改革进程”。

自 2016 年以来，由于双边关系中至少三个因素的结合，欧盟已经对中国越来越挑剔。首先，欧盟内部对中国作为不公平竞争对手的看法显著增加。传统上对中欧关系持乐观态度的欧洲商界抱怨中国在市场准入、国家补贴、知识产权盗窃等方面的承诺执行很差。除了明显缺乏互惠之外，欧洲人也更加意识到中国大公司与中国共产党的密切联系，令人担忧的是，双边商业和金融关系可能成为中国的党国谋取战略利益的工具。

第二，欧洲对中国政治发展的评估完全倾向于负面。习近平主席巩固权力和反腐败运动在很大程度上被解释为破坏了该国的民主。中国的外交政策变得更加民族主义，而北京对新疆和香港的政治改革的社会要求采取强硬管理，在欧盟带来了更多的对中国的批评性看法。

第三，欧盟官员开始认为中国外交至少在某些场合破坏了欧洲的团结。最明显的是中国对次区域政策平台的参与，如与中欧和中东欧国家建立的“17+1”合作机制，它包括 13 个欧盟成员国。此外，在匈牙利和希腊等国，政府官员拒绝批评中国，即使大多数欧盟成员国都在呼吁建立一个强大的共同立场。

中国在第三国的行动，特别是通过北京所谓的“一带一路”倡议(BRI)，也产生了影响。考虑到这项计划的数十亿美元的规模，其在欧盟内部及周边的影响，及其对全球标准和经济流动的预期影响，欧洲的观察家和政策制定者认为，迫切需要采取更具战略性的眼光来看待同中国的关系，无论是双边的，还是多边的层面。

寻求战略自主

俄罗斯入侵乌克兰，叙利亚战争，利比亚不稳定，恐怖主义的持续威胁和诸如气候变化和网络攻击等新挑战的增加，构成了促使欧洲国家和机构思考它们的共同外交和安全政策的原因。中美两国之间不断升级的竞争进一步推动了这一进程。随着俄罗斯和欧洲国家关系恶化，北大西洋公约组织重新焕发活力，欧盟本身在《里斯本条约》之后寻求新的方法以加强防务。北约越来越多地关注中国的崛起，特别重视北京的武器销售、网络活动和扩大海洋范围以及对欧洲关键基础设施的投资的影响。北约认为所有这些事态的发展，都对其成员的武装部队所面临的行动条件产生影响。

与此同时，关于欧洲“战略自主”及其实现手段的讨论成倍增长。在地缘政治紧张加剧的时代，欧盟成员国普遍同意关于战略自主的概念，但以不同的方式对待它。分歧点在于能力（应该为欧盟投入多少和何种军事资源）、雄心（自主要做什么？）和制度安排（谁控制？控制什么？）。尽管如此，还是采取了若干举措支持欧盟参与国防和安全，如设立欧洲防务基金，建立“永久结构性合作”（PESCO）等。

华盛顿对这些事态发展持否定的看法，而推动关于欧洲战略自主的辩论高度集中于跨大西洋问题上。特朗普政府对防务一体化举措可能对美国承包商关闭欧洲市场，或欧洲的努力将扩大已经有限的北约可用资源的范围，表示关切。欧盟在这两个问题上都存在分歧，指责华盛顿长期以来要求欧洲作出更大的军事努力，美国还将源自美国的技术严格限制在欧洲市场，（禁止）对外出口。

与此同时，中国对欧洲防务一体化表现出普遍的积极态度，只要他们不针对中国或影响中国的利益。很明显，中国人的观点仍然包括对美国霸权形成某种形式的“平衡”的可能性，但更谨慎小心。中国 2019 年的国防白皮书将其视为欧盟“在自己的安全中变得更加独立”的一种方式。另外，最近的对欧盟政策文件呼吁扩大“人员培训和交流项目、联合演习和在诸如人道主义救援、维和、护航等非传统安全领域合作”。然而，中国在印度-太平洋地区

(在这个地区, 欧盟努力将自己打造为可靠的安全伙伴)、非洲、中东甚至北极地区的存在和军事活动都令欧洲人瞠目结舌, 并日益增加欧盟以更直截了当的方式应对中国崛起对安全的影响的压力, 这些压力部分来自华盛顿, 也有一部分来自一些成员国和伙伴国家。

中美在技术领域特别是 5G 领域竞争中的欧盟

自 2018 年以来, 欧盟面临着中美在关系到下一代移动互联网(即广为人知的 5G)的发展日益加剧的地缘政治紧张局势。5G 的发展是更广泛的高技术领域地缘政治竞争的一部分, 这些高科技包括 5G, 人工智能(AI), 半导体, 物联网和量子计算。随着这些新技术的出现, 带来了网络安全(如后门)或易受外国影响的新问题。对于欧盟经济体而言, 他们严重依赖中国的稀土和云服务以及美国的复杂软件, 这构成了一个问题。风险在欧盟是显而易见的, 它在自己的 5G 发展计划中落后, 可能被技术变革的步伐和竞争而赶超。

欧盟承认自己的困难处境, 已开始讨论如何取得更高的技术自主能力, 如继续制定行业标准和加强欧洲生产的能力。同时, 欧盟寻求使供应链多样化的战略选择, 以减少对一个或少数参与者的依赖, 而不是追求技术上的自给自足, 这是一个无法实现的目标。

目前, 在 5G 推广中, 在对待中国科技巨头华为问题上, 欧盟面临着美国和中国的压力。华为从中国政府的优待中获利。表面上, 华为是一家私人公司, 但它被怀疑与中国情报机构和军事机构有密切的合作, 即使是冒烟的枪尚未找到。欧盟对华为设备依赖程度的估计各不相同。在 4G 基础设施技术方面, 华为的市场份额在一些成员国应该至少 40%。美国正在以减少情报合作威胁欧盟及其成员国, 而中国明确表示, 如果华为技术被禁止的话, 可以在经济上采取报复性措施。

表面上, “华为辩论”集中在网络安全风险的两个方面: 间谍或破坏。然而, 仔细观察就会发现, 无论华为是否被禁止进入欧洲 5G 网络, 中国都有能力做这两件事。与此同时, 欧盟成员国也一直是通过美国设备进行间谍活动的牺牲者。因此, 不管欧盟多大程度上可以依靠中国生产的技术, 一个它没有密切的安全合作的独裁国家才是欧洲面临的真正挑战。

中美两国的压力使欧洲陷入困境。最初, 欧盟成员国赞成国家战略, 但很快认识到共同立场的价值。在这个过程中, 欧盟委员会启动了一个协调进程。共同风险评估的第一个结果于 2019 年 10 月公布。“布拉格倡议”阐明的政治标准被提及, 但不是文件的主要角度。欧盟将拒绝美国彻底禁止华为的要求, 但很可能会采取措施收紧 5G 技术供应商的安全标准。最突出的是, 2019 年 10 月德国公布了其措施草案, 可作为其他欧盟国家的模板。此外, 欧盟委员会的智囊团最近提出了许多建议以改善欧盟的战略自主权, 包括隐私/数据保护、贸易规则、网络安全, 政府/公共采购、产业和创新政策、出口管制和投资审查。

中美贸易领域竞争中的欧盟

根据欧盟统计局的数据, 2018 年欧盟对中美出口货物分别达到 2100 亿欧元和 4060 亿欧元; 欧盟进口分别达到 3940 亿欧元和 2670 亿欧元。中国和美国合计占 2018 年欧盟出口总额的 31.5%和进口总额的 33.4%。

三个伙伴之间的持续贸易争端对欧盟构成挑战。美国对欧洲产品的关税威胁在特朗普任总统的早期浮出水面。2018 年, 当美国以国家安全理由对欧洲钢铁和铝征收关税时, 爆发了第一次争端; 欧盟随后于 2018 年 7 月以自己的一套关税和安排, 采取新的谈判进程的形式作出回应。

从 2019 年 4 月开始, 美国就根据世贸组织关于欧洲空中客车公司获取非法补贴的裁决, 计划对欧盟价值 250 亿美元的产品征收惩罚性关税。欧盟编制了一份价值 200 亿美元的美国产品清单, 一旦世贸组织澄清了它的权利, 它将对波音公司征收同样的关税。

至于中国，欧盟同意美国对中国经济结构改革的要求。它还对中国出口过剩产能的补贴、非关税贸易壁垒以及对投资和服务的限制以及歧视性的公共采购等表示关注。在长期关注合作措施之后，尤其是由于德国商业协会对中国经济改革的悲观看法，欧盟最近重新调整了它对中国的立场。它现在坚持将互惠（一个公平的竞争环境）作为保持积极的贸易关系的一个关键条件。

与其他领域一样，中欧贸易谈判的信任和发展与美中竞争密不可分。这种情况在不同的时间产生不同的影响。在2018年欧盟-中国峰会上，欧洲外交官认为中国渴望达成妥协，强调它在与美国的贸易战中并不是孤立的。类似的担忧显然导致在下次峰会上，当欧洲的要求以更直接的方式表达时，中国对欧洲同行不太宽容。与此同时，欧盟的立场仍然是全面合作：预期的中欧谈判的主要成果是期待已久的相互投资协定，该协定可能在2020年前缔结。欧盟还展示了愿意在重大利益和政策分歧问题上更有力地与中国接触。

面对这些困难，欧盟加强了与第三国的接触，主要是通过更新与日本、韩国、加拿大、澳大利亚、南方共同市场国家、新加坡和越南的自由贸易协定。欧盟还在世贸组织及其他组织内维持多边议程，以此继续与美国（以应对中国扭曲市场的做法、强迫技术转让等）和中国（以应对美国对以世贸组织为核心的多边贸易秩序的破坏）的合作。

展望未来

目前，欧盟对正在出现的美国和中国之间的地缘政治紧张关系采取了被动的政策方针。但最近的政策举措，如对中国的共同声明（“战略展望”）和外国投资审查机制，如冯德莱恩承诺让她的委员会向“地缘政治”和全球发展的宣言，所有这些都指向一个方向：欧盟只预计美国和中国（的紧张局势）更加升温。

尽管领导层有潜在和实际的变化，但欧盟前景中的一些关键因素在未来几年内应保持稳定，除非国内或国际发生重大变化情况。首先，跨大西洋联盟将仍然是欧洲安全的核心，欧盟和欧洲国家都不希望北约失去重要性。在北约内部和通过北约，关于中国崛起对安全的影响的考虑将更加敏感，但欧洲盟友们已经证明，不愿意让中国成为联盟议程上的优先项目。其次，面对他们认为的地缘政治环境恶化，欧洲国家可能会看到在国防和安全领域的更多的合作的价值，但这一议程的模式将继续存在分裂。第三，欧盟应该而且即将讨论在信息和通讯技术部门完全禁止中国供应商包括华为的更具战略性的产业决策。第四，欧盟贸易议程可能包括越来越多的选择和利益。美国和中国都是欧盟不可或缺的贸易伙伴。布鲁塞尔根本不能为了一方的利益（或压力）而绕过另一方。事实证明，如有必要，欧盟愿意采取强硬路线反对美国单方面征收关税或中国采取扭曲市场的措施，更多地考虑贸易事务中的政治和战略问题。当前与第三方的贸易谈判已经添加了越来越多的政治和安全协议。因此，面对中国和美国，欧盟可能会继续致力于自由和多边议程，并将继续寻求志同道合的伙伴如日本、加拿大或韩国的支持。

作者：Bruno Hellendorff（埃格蒙特皇家国际关系研究所）

Tim Nicholas Rühlig（瑞典国际事务研究所）

发布时间：2020年1月

资料来源：<https://www.ifri.org/en/publications?page=2>

智库来源：欧洲智库中国网络（The European Think-tank Network on China, ETNC）

简讯

近日，复旦大学国际问题研究院中欧关系研究中心和上海欧洲学会共同发布了《欧盟及其成员国对华政策报告（2019）》。这份报告囊括了欧盟、德国、法国、英国、意大利、西班牙、希腊、爱尔兰、瑞典、丹麦、克罗地亚和中东欧国家的对华政策内涵。

报告着重关注了这些国家在欧盟共同对华政策框架内，各自对华政策的复杂特征和地区特色。报告作者认为，从欧盟发表的《欧中战略前景》文本来看，它对华政策较之前更加精细和更具操作性，在整体上也显得更为复杂。中国必须将对欧政策更加细化并加强从成员国、次区域和欧盟三个层面去处理，从而使中欧关系能变得更有利于双方，并有益于世界。

报告作者认为，2019年是欧美“跨大西洋关系”出现较大裂痕的一年，不管是对待北约的会费及其效能、伊核协议，还是双、多边贸易规则上，双方都存在很大争议。因此，在欧美关系之外，欧盟及其成员国对华政策的独特性或自主性比以往显得更为明显。

欧洲观察

2020 年第 3 期 总第 176 期

《欧洲观察》是上海欧洲学会的内部交流刊物，主要报道学会活动情况、刊发会员研究成果、编发欧洲政治经济动态。

上海欧洲学会是由上海各高校、研究机构从事欧洲问题研究的专家学者组成的学术团体，旨在开展欧盟一体化及欧洲国家政治、经济、外交、社会等问题的学术研究和对外交流。

主办：上海欧洲学会

协办：上海外国语大学欧盟研究中心

编辑：《欧洲观察》编辑部

地址：上海市威海路 233 号 803 室

邮编：200041

电话：0086-21-63339207

电子邮件：mail@sies-cn.org

网址：www.sies-cn.org

European Survey

No. 3, April 2020

European Survey is an internal communication journal of Shanghai Institute for European Studies (SIES), of which contents include SIES news, European news and research papers etc.

SIES is an academic society consists of experts and scholars who devote to research and fostering debate on politics, economy, society and other relevant issues in Europe and promoting academic exchange with European institutions.

Organizer: Shanghai Institute for European Studies

Editor: Editorial office of *European Survey*

Co-organizer: Center for European Union Studies at Shanghai International Studies University

Address: Room 803, No. 233 Weihai Road, Shanghai, China

Post code: 200041

Tel: 0086-21-63339207

Email: mail@sies-cn.org

Website: www.sies-cn.org

2020 年 4 月 20 日印发