欧盟经贸保护主义新动向^{*}

董一凡

[内容提要] 近几年来,在新的地缘政治格局和产业变局影响下,欧盟在经历新冠疫情、乌克兰危机等多重危机后,既有的经贸保护主义传统显现出延续和升级的趋势,呈现政策工具多样化、覆盖范围扩大化、泛安全化及泛意识形态化等新特征,在动用反补贴调查工具、促进投资、技术贸易政策收紧等方面动作频出。此种态势的原因复杂多样,其中包括政治加速右转、地缘政治和价值观竞争思维影响扩大以及战略自主目标下的自我保护取向。作为全球最重要的经贸行为体之一,欧盟向保护主义急速靠拢使其自身发展受到反噬,也有损其与中国等贸易伙伴的双边经贸关系乃至全球经济产业格局。

[关键词] 欧盟 保护主义 经济安全 对外经济关系

[作者介绍] 董一凡,中国现代国际关系研究院欧洲研究所副研究员,主要研究欧洲经济、能源问题以及中欧经贸关系。

近年来,欧盟在经贸领域日益强化自我保护,频繁动用和升级贸易限制工具。2023年10月,欧盟委员会对中国电动汽车启动调查。欧盟新一波经贸保护主义由此拉开帷幕,同时在政策工具、话语认知等方面显露出新的特点。这一政策动向为我们认识新形势下欧盟的经济境况和战略选择提供了重要窗口。

^{*} 本文是国家社科基金项目“世界能源结构变化及其地缘政治影响研究”(项目号: 23BGJ039)的阶段性成果。

欧洲经济保护主义伴随欧洲现代民族国家的兴起和资本主义经济发展而形成、演进，欧洲一体化和单一市场建设则在以市场规则保护欧洲的劳工、环境、社会标准，因而其保护主义自有历史逻辑。欧债危机以来，由于经济、社会、政治等多重危机叠加及国际经济竞争力的相对下滑，欧洲保护主义抬头并对全球经济关系尤其中欧经贸合作、“一带一路”建设造成负面冲击，显示出以政策工具塑造“合法性”、服务战略性目的、更聚焦部分领域、产业和国家等特点。^①近两年来，新冠疫情和乌克兰危机等交替冲击，全球绿色、数字等新兴领域竞争加剧，欧盟经贸保护主义升级，在政策制定和实施方面出现一系列新动向。

（一）政策工具多样化。相当一段时期以来，欧盟使用的经贸保护主义大多为反倾销、反补贴等传统贸易救济措施，如2013年6月对中国产光伏产品征收临时反倾销税、2019年9月对印尼产棕榈油征收反补贴税等。面对经贸合作日趋多元化、产业变革加速的大形势，欧盟逐渐认识到，“双反”措施调查周期长、成效显现慢、行动受制于世贸组织规则且仅能覆盖商品进口，难以实现本土产业保护及相关利益集团政治诉求的目的，也无法覆盖数字经济、政府采购等。因此，欧盟加紧打造和运用多样化的经贸保护手段。

一是动用竞争性工具。近几年来，欧盟不断鼓噪外国政府以所谓“不公正补贴”帮助企业获得非正常竞争优势，进而于2021年5月拟定、2023年正式通过《外国补贴条例》（FSR），借此宣布允许欧盟委员会自由调查外国企业在欧盟的重大并购、项目收购以及公共项目采购，并根据调查结果叫停收购或公共采购，甚至处以全球总营业额占比10%的罚款；同时增加大量

^① 刘作奎：《欧洲保护主义的兴起及其对“一带一路”建设的影响》，《国际问题研究》，2018年第6期，第58—71页；程卫东：《欧盟新一轮贸易保护主义的新动向》，《人民论坛》，2021年第12期（上），第92—96页。

专职调查人员。欧盟委员会在该条例落地后迅速发起数项调查，包括2024年2月16日调查中车集团青岛四方公司参与保加利亚电动火车招标，中车青岛单方面被迫放弃该项目；4月4日调查中企在香港、欧洲子公司参加罗马尼亚光伏园区建设的两个招标项目，相关企业被迫于5月14日放弃竞标；4月9日在西班牙、希腊、法国、罗马尼亚、保加利亚对中国风力涡轮机供应商展开调查，4月23日，欧委会派其人员与波兰、荷兰执法部门人员共同对中国的同方威视技术股份有限公司在波、荷两国办公室进行突击搜查。

二是使用政府采购防御工具。欧盟近年来将他国参与欧盟政府采购市场视作对本土企业的威胁，并认为中国、挪威、土耳其等国在欧盟政府采购市场占了便宜，鼓吹要以政策工具实现市场机会的对等。欧盟2016年以来即酝酿对其适用“国际采购工具”（IPI）规则，2022年完成相关立法程序并开始应用。根据IPI，欧盟委员会可根据成员国的投诉或单方面调查，启动调查他国对欧盟产品参与其公共采购市场是否给予对等待遇，若相关产业被认定为不对等则认定该国不公正竞争，并对相关国家企业采取歧视性待遇政策如调整投标得分、完全排除竞标等。2024年4月24日，欧盟委员会动用IPI对中国医疗设备领域公共采购环节进行调查，谋求推动市场准入限制措施。

三是以“数字规则”促进市场保护。欧盟依托2018年通过的《通用数据保护条例》（GDPR）以及2023年通过的《数字市场法》（DMA）及《数字服务法》（DSA）等规则，以营收或平台用户数为标准将部分大型数字企业定义为“守门人企业”（Gatekeeper），要求这些企业遵守一系列反垄断、内容合规、网络安全、为售卖产品担责等规则。虽然欧盟外数字企业在相关规则出台前后进行大量合规工作，但欧盟仍借助规则的模糊地带挑起调查。2024年12月以来，欧盟委员会依据DSA或DMA相继对谷歌母公司字母表（Alphabet）、苹果、脸书母公司Meta、X（原推特）、速卖通（AliExpress）

及TikTok等企业发起调查，而欧盟此轮对数字企业整治的焦点已从“数据隐私”等网络安全问题转向“消费者权益”“未成年人保护”等市场问题。欧盟未来仍有扩大打击面趋势，拼多多旗下国际电商企业Temu也被指存“隐私问题”“误导消费者”等问题面临调查风险，快时尚平台希音（Shein）也被认定为“超大型平台”。2024年7月，欧盟委员会提议拟对Temu、Shein等电商平台取消自欧盟外150欧元以下订单征免关税门槛，对欧盟外电商订单全面征税。

与此同时，欧盟依然重视“双反”等传统经贸保护工具。2023年10月，欧盟正式启动对中国电动汽车的反补贴调查，并于2024年3月开始对2023年10月以来进口的中国电动汽车进行登记，为征收追溯性关税做准备。此案也成为2017年欧盟修订其反补贴和反倾销条例以来规模（原法条名称过长且无中方权威译法，故如此处理）最大的案件之一，“不公平补贴造成市场扭曲”则成为其保护措施的主要借口。2024年6月，欧盟宣布根据调查结果作出决定：拟从7月4日起，对中国产电动汽车根据品牌征收税率在17.4%—37.6%之间的附加关税，最高税率高于此前荣鼎咨询公司预估的15%—30%，也高于欧盟既往对华反补贴关税案件24.4%的平均税率；^①7月4日，仅微调相关税率。此外，欧盟亦开始在半导体领域酝酿反补贴措施，2024年7月，欧委会宣称就中国提升成熟制成半导体产能对欧盟企业进行咨询，且准备与美国共同行动“解决依赖性和市场扭曲问题”。

（二）扩大经贸保护覆盖面。随着国际经济、科技和产业竞争的加剧，欧盟逐渐意识到传统的经贸保护措施在保护本土经济利益或阻断高新技术流向竞争对手方面的作用趋于弱化，因而将经贸保护的视野扩大到对外投资、价值观、气候环境、两用技术等方面。

^① Gregor Sebastian, Noah Barkin, and Agatha Kratz, “Ain’ t No Duty High Enough,” Rhodium Group, April 29, 2024, <https://rhg.com/research/aint-no-duty-high-enough/>.

一是强化投资管控。欧盟多年来一直将外国直接投资视作本土企业技术、优质资产落入外国之手乃至基础设施遭遇安全威胁的漏洞，2020年10月正式实施《外资审查框架》(FDI Screening Regulation)，赋予欧盟委员会对关键技术和战略行业的审查权，要求各国成立和完善投资审查机制。2024年1月，欧委会提出上述框架的修订案，将绿地投资和外国企业在欧子公司的投资项目均纳入审查范围，同时确定各国审查机制必须审查的经济领域等。^①另外，欧盟还呼吁构建审查欧盟企业对外投资行为的机制，以防止“关键技术泄露”。2023年7月，欧盟委员会成立专家组研判所谓“对外投资风险”；2024年1月，欧盟委员会发布《对外投资审查白皮书》，提议欧盟应在系统研判对外投资风险基础上建立审查机制，从而对特定技术的对外投资进行监测和审查，将为建立和实施相应机制凝聚共识、铺平道路。

二是构建涉及价值观的贸易保护工具。欧盟自诩为所谓“规范性力量”，长期以来即希望以经贸政策输出和彰显其价值观。2022年2月，欧盟制定所谓《企业可持续发展尽职调查指令》(CSDDD)，要求达到一定规模门槛的欧盟企业对其供应商进行尽职调查，以防范所谓劳工、环境风险，违者可能遭到的处罚包括公开点名乃至最高达全球营收5%的罚款等。2024年3月，欧洲议会和欧盟成员国相继通过该规则。2022年9月，欧盟委员会提出所谓《禁止强迫劳动法案》，允许成员国和欧委会对商品、供应链和制造商进行调查，结果认定将“考虑某些行业和地区强迫劳动普遍性”，并将禁售及扣押相关产品，对违规企业进行处罚。2024年4月欧洲议会通过该法案并等待欧盟理事会批准。欧盟还将他国以经贸手段相互依赖关系施加影响力的所谓“经济胁迫”作为借口，推动贸易和投资限制，2021年12月公布《保护联盟及其成员国免受第三国经济胁迫条例》(ACI，后称“反胁迫工具”)，

^① *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the Screening of Foreign Investments in the Union and Repealing Regulation (EU) 2019/452 of the European Parliament and of the Council*, European Commission, January 2024, pp.6-8.

宽泛定义“经济胁迫”行为，并打造制裁工具箱，涵盖特别关税、贸易限制、投资及公共采购限制、金融服务限制等工具；2023年10月、11月欧盟理事会和欧洲议会相继通过并正式实施ACI。

三是打造绿色保护主义壁垒。欧盟长期推进碳市场、减排计划等激进绿色政策，同时认为域外国家低环境标准产品在欧取得“不公平优势”并造成“碳泄漏”（Carbon Leakage），希望构建针对性工具及在贸易协定中加入高标准环境条款，从而减少他国对欧盟高碳产品出口。发展中国家视之为“绿色保护主义”。^①2023年10月，欧盟通过自2021年启动立法进程的《碳边境调节机制》（CBAM），开始要求进口钢铁、水泥、化肥、铝等“高碳产品”的排放数据，并自2026年起根据这些数据和欧盟排放计算方法征收碳税，未来该机制覆盖范围或将扩大到汽车、可再生能源装备等下游产品。此外，部分成员国在绿色补贴方面也按照碳排放标准对他国产品实行歧视性政策，如2023年12月法国公布电动汽车购买补贴新规，将以生产全过程碳足迹作为获得补贴的标准，把中、韩等国整车排除在补贴范围外。

四是强化技术管控。欧盟以“军民两用技术泄露”造成“情报和军事风险外溢”为由，谋求强化两用技术和物项出口管制框架，以防范他国获取其技术。2023年10月，欧盟委员会发布一项关键技术清单，生物技术、量子计算、人工智能等技术位列其中，同时呼吁欧盟牵头“评估相应风险”。2024年1月，欧盟委员会制定《出口管制白皮书》，宣称欧盟将首先系统梳理“管控漏洞”，并以此为基础建立欧盟统一的出口管制框架，扩大管制的范围。

（三）通过维护价值观和安全谋求塑造政治共识。长期以来，欧盟将发展贸易视作价值观输出的重要路径，希望通过释放经济红利推动他国政治、社会等体制和价值理念向欧盟标准靠近，与自由开放贸易一道构成了欧

^① “Lula Accuses the EU of Disguising Protectionist Measures as Environmental Concern,” EL PAÍS, August 10, 2023, <https://english.elpais.com/international/2023-08-10/lula-accuses-the-eu-of-disguising-protectionist-measures-as-environmental-concern.html>.

盟对外经贸政策的基本逻辑。然而，随着全球产业竞争和大国博弈日趋激烈，欧盟认为，其自身价值观、政治影响力和国家安全面临更多外部挑战，这与其经济实力相对下降互为因果，因而将“保障安全”“维护价值观”当作推动保护主义、塑造政治共识的抓手。

欧盟长期将对外经贸政策视为推广和彰显其价值观优越性的工具。2007年签署的《里斯本条约》将“维护和促进欧洲价值观”“保护人权”列为欧盟外交目标。欧委会主席冯德莱恩 (Ursula von der Leyen) 亦承诺“以贸易工具促进人权和价值观目标”，并以奖惩结合方式推进。2021年，欧盟在《贸易政策回顾：开放、可持续和进取的贸易政策》文件中提出，要以贸易推动“促进和保护人权”等所谓“普世价值观”的传播，并为此强化贸易工具箱，持续以贸易和投资协定以及普惠制 (GSP) 推广劳工和人权价值理念，以供应链尽职调查 (Due Diligence) 工具打击“强迫劳动”，发展欧盟经贸制裁框架以维护人权等。^①但是，欧盟认为，数十年来对中国等国家实施“以贸易促改变”战略未见进展。在将中国视为“制度性对手”“经济竞争者”等多重战略定位下，欧盟机构内部以经贸政策表达人权立场的声音日趋高涨，加上价值观外交的对抗性，欧盟外交与安全事务高级代表博雷利鼓吹欧洲必须反击“发展权高于基本权利”的观点。^②因此，欧洲政界和产业界要求以“维护人权和价值观”为由推行强硬的经贸政策。欧洲议会主张以“维护基本自由”而冻结中欧投资协定 (CAI)，并将“中国 (含香港) 人权状况”作为CAI通过的前提。欧洲太阳能光伏联盟 (ESIA) 呼吁反对光伏产业的所谓“强迫劳动”，主张制定光伏供应链尽职调查规则。德国经济部长哈贝克 (Robert Habeck) 表示，低环境和劳工标准产品属于“生态和环境倾

^① *Trade Policy Review - An Open, Sustainable and Assertive Trade Policy*, European Commission, February 18, 2021, pp.4-6.

^② “‘We Must Learn to Live with China,’ A Conversation with Josep Borrell,” *Groupe d'études géopolitiques*, June 5, 2023, <https://geopolitique.eu/en/2023/06/05/we-must-learn-to-live-with-china-a-conversation-with-josep-borrell/>.

销”，亦属于“不公平竞争”。

随着对中国、俄罗斯等“非西方民主国家”负面认知抬头、在经济和制度等方面进行全面竞争的意识上升，加之新冠疫情、乌克兰危机等引发对于供应安全和相互依赖的不安全和不信任感，欧盟日益将经济、科技等问题广泛上升为安全问题的趋向，有意将经贸工具作为强化经济安全的重要抓手。其突出表现为欧盟委员会2023年6月提出的《欧洲经济安全战略》，从中可以看出欧盟的安全考量扩大到许多领域，涵盖产业政策、信息安全等多个方面。在产业领域，欧盟将可再生能源产品、电动汽车、半导体等产业视为事关地缘政治力量对比的战略性产业，将在其他大国竞争下保护自身产业力量视作安全问题，同时不断渲染“产能过剩”，指责他国生产远超过需求的产品，挤压欧洲的产业和市场，进而将欧洲“淹没”。欧洲钢铁协会 (EUROFER) 支持启动钢铁行业保障调查以应对“全球产能过剩”和“不公平贸易”。冯德莱恩2023年12月公开指责中国生产产能过剩，输出至欧洲使欧“工业基础遭不公平竞争破坏”。法国总统马克龙 (Emmanuel Macron) 将“产能过剩”同“出口涌入欧洲”乃至“保护主权和国家安全”相关联。^①在相互依赖问题上，欧盟将部分国家在资源能源、中间产品等方面的相互依赖视为“潜在危险”，将其描述为“卡脖子”问题，更将乌克兰危机后与俄罗斯能源关系的痛苦“脱钩”视为典型案例。卡内基欧洲中心研究员朱迪·邓普西 (Judy Dempsey) 公开渲染“威胁的依赖”，冯德莱恩则妄称中国将国际产能合作打造为“反制和威慑工具”。^②在高科技领域，欧盟内部分政客和舆论炒作信息安全等方面威胁。2023年6月，欧盟委员会发布评估5G网络安全政策的报告，称“华为和中兴比其他企业风险更大”、成员国

^① “Bonhomie and Hardball: Xi Jinping Visits Europe to Avert Trade War,” *Financial Times*, May 5, 2024, <https://www.ft.com/content/06bb3979-be32-42ce-860b-6c96b434d4b9>.

^② Judy Dempsey, “Europe’s Dangerous Dependence on China,” Carnegie Europe, April 4, 2023, <https://carnegieeurope.eu/europe/strategic-europe/2023/04/europes-dangerous-dependence-on-china?lang=en¢er=europe>.

排除上述企业是“合理”的，并敦促成员国加紧采取排除举措。此后，欧盟委员会坚持表示电信网络安全性仍是“主要优先事项”。^①欧洲议会亦渲染同方威视技术股份有限公司设备的“安全威胁”，批评2022年斯特拉斯堡机场决定采用同方威视产品；荷兰自由派欧洲议会议员巴特·格鲁特修斯（Bart Groothuis）则称，同方威视来自“使企业和个人遵从政府命令的国家”，因而有理由排除该公司产品。^②欧洲智库“布鲁盖尔”研究所报告指出，目前欧盟所使用“经济安全”概念相当广泛，并已经成为采取保护主义者行动的借口。^③

二

西方国家面对经济下行趋势和产业竞争时力行保护主义，为的是保护其既得利益、维护其传统优势。新冠疫情和乌克兰危机等在关键资源、能源、产品供应领域的巨大冲击则是其保护主义升级的直接诱因。从主观上说，欧盟加强对全球化和经济开放的反思，不断固化经济领域的自我保护和对外竞争意识，必然加深地缘政治意识对经贸政策的影响，保守主义只不过是其显像。

（一）危机加速政治右转。长期以来，欧盟内部的极端民粹政治力量以及为传统产业和行业代言的利益集团皆主张加大力度保护欧洲经济和就业、警惕全球化对欧洲经济和社会的冲击。在全球化进程中，特别是金融危机和欧债危机的影响下，以民粹政党为代表的政治力量不断崛起，作用凸

^① *Second Report on Member States' Progress in Implementing the EU Toolbox on 5G Cybersecurity*, European Commission, June 15, 2023, pp.8-9.

^② Henry Foy, "How China's Nuctech Earned EU Funds Before Being Hit by EU Raids," *Financial Times*, April 25, 2024, <https://www.ft.com/content/b7ccd2fe-d767-4ea7-9f72-c21c80b4e2cc>.

^③ Jean Pisani-Ferry, B. Weder di Mauro, and J. Zettelmeyer, "How to De-risk: European Economic Security in A World of Interdependence," Bruegel, *Policy Brief 07*, 2024, pp.3-4.

显。近年来新冠疫情和乌克兰危机的交织，以及全球产业和科技的绿色和数字转型浪潮，则进一步加剧欧盟的颓势。从经济体量看，欧盟相较美国、中国及新兴经济体的萎缩之趋势越来越明显，如2023年美国GDP（26.9万亿美元）相当于欧元区（15亿美元）的1.8倍；而自21世纪以来，欧盟在全球GDP中的占比从20%降至15%，而中国的这一比例则从7%升至19%。从产业角度看，在绿色和数字技术“双革命”趋势中，欧盟在新兴领域处于弱势地位，其传统制造业萎缩和下行趋势更加突出。如，2023年全球50强企业中欧盟占比（6家）远少于美国（20家）、中国（13家），2023年全球50名新能源企业中欧盟占比（12家）仅为中国（23家）的一半，且多为能源开发而非设备制造企业。此外，新冠疫情、乌克兰危机、能源危机、红海危机等还带来了能源成本劣势扩大、通胀居高不下、供应链不稳定等挑战，欧洲以能源密集型企业为主的制造业在产业、就业、投资方面的外移趋势显著加快，外界甚至认为欧盟将出现“去工业化”乃至“终结欧洲制造”的风险。

欧洲政治的右倾化和民粹化很大程度上缘于经济全球化对本土实体产业与就业的冲击。法国西北部、德国东部等传统工业地区已经出现“铁锈带”（Rust Belt）区域，这些地区往往是法国“国民联盟”、德国“选择党”等极右翼政党的重要票仓，而近年来的危机则为极右政党崛起提供了可乘之机，使其不断实现历史性突破，如2024年欧洲议会选举中极右翼的欧洲保守和改革党团（ECR）和身份与民主（ID）分别增长21席和9席，ECR上升为欧洲议会第三大党；2024年7月法国议会选举中，极右翼政党“国民联盟”首轮得票率从2022年的18.7%激增至33.15%，再次刷新历史纪录。极右翼政党代表中下层民众或边缘地区维护本土产业和就业利益的呼声，这也放大了整个欧洲加强保护的立场。同时，在选举压力和保护主义呼声的推动下，欧盟机构和各国政府及传统政治力量向保护主义倾斜。法国中右翼共和党政客奥利维尔·马莱克斯（Olivier Marleix）表示，全球化坏的一面被

公开讨论，而保护主义将不再是传统右翼的话语禁忌。法国国家投资银行首席执行官尼古拉斯·杜夫克 (Nicolas Dufourcq) 则在其《法国去工业化》一书中公开鼓吹“对付中国补贴唯一方法是欧盟层面的关税”，“欧洲应不惜直面冲突”。^①

(二) 地缘政治意识上升。在世界进入百年变局的背景下，欧盟普遍认为其面临的地缘政治挑战及大国竞争挑战日趋严峻，唯有以地缘政治和权力政治思维处理经济和对外关系问题，才能更好地维护其自身利益及应对其他大国的挑战。2019年11月冯德莱恩提出建设“具有地缘政治色彩的欧盟委员会”以来，欧盟就积极朝着更多地运用地缘政治力量的方向转型。而鉴于欧盟整体战略环境仍较为恶劣，其在未来五年将延续“地缘政治欧洲”的发展方向。

与此相适应的是，欧盟经贸政策也呈现地缘政治化。欧盟将贸易政策视作“实现繁荣和地缘政治影响力的引擎”，谋求使之更具可持续性和进攻性，主张积极运用经贸工具在竞争对手“不守规则时”保护自身经济利益。欧洲对外关系委员会高级研究员托比亚斯·格尔克 (Tobias Gehrke) 指出，欧盟正经历“地缘经济觉醒”，其需要强大产业竞争力、争夺和捍卫技术领导地位、提升产能抗冲击能力以及关键经济网络的韧性。^②新冠疫情尤其乌克兰危机爆发后，欧盟对于在经济领域防御和对冲地缘政治风险的意志明显增强。2023年6月，欧盟委员会制定《欧洲经济安全战略》和其相关政策，系统阐述“去风险”概念。

2024年7月18日，冯德莱恩以欧委会主席候选人身份发布的《2024—

^① Elsa Conesa, “Protectionism Makes a Comeback in French Political Conversation,” *Le Monde*, September 14, 2023, https://www.lemonde.fr/en/france/article/2023/09/14/protectionism-makes-a-comeback-in-french-political-conversation_6135279_7.html.

^② Tobias Gehrke and Filip Medunic, “Fortune Favours the Bold: Upgrading the EU’s Geoeconomic Strategy,” *ECFR*, June 27, 2024, <https://ecfr.eu/publication/fortune-favours-the-bold-upgrading-the-eus-geoeconomic-strategy/>.

2029年政治纲领》中指出，地缘政治和地缘经济并存的现实需要具有经济安全、贸易、对外伙伴关系三大支柱的经济外交战略，涵盖开拓市场、争夺技术优势及“降低依赖”多重战略目标。^①为在经贸领域获取地缘政治利益，欧盟直接地谈论和评估其他国家带来的挑战，对外界展现出更加强硬的态度。一是更加注重新兴领域地缘政治竞争。有欧洲学者指出，面对中国发展“新三样”和美国推行《通胀削减法》的竞争趋势，欧盟必须推进“战略性绿色政策”，推动绿色新政迈向地缘政治。^②随着各国纷纷加大绿色和数字产业投入，欧盟政界和商界普遍认为，若不参与并适应竞争，将在经济实力和权力竞争中遭遇损失。前意大利总理德拉吉 (Mario Draghi) 指出，随着世界其他地区“不守规则且积极参与竞争”，主要经济体的政策行动导致欧投资外流，使得欧洲经济付出代价并“形成永久依赖”，如中国扩张技术产业链带来“产能过剩”，而美国产业政策正吸收他国产能、以保护主义应对竞争对手并以发展地缘政治力量来重新定位和确保安全，而为了应对对手欧洲必须实现“深刻变革”。^③二是把“降低依赖”与地缘政治影响力挂钩。乌克兰危机后，欧盟汲取依赖俄罗斯能源的教训，将“过度依赖”所谓“不可靠国家”视作地缘政治或外交上的脆弱点以及经济发展的风险点，进而将“降低依赖”视为经贸地缘政治化的重要领域。西方政客、智库等均对于欧盟与中国在绿色、经贸、市场等领域的相互依赖进行过度解读，如朱迪·邓普西就鼓噪“欧洲对中国危险依赖”，要求欧盟“早做打算”。欧盟亦将贸易逆差与“降低依赖”“去风险”相联系。如冯德莱恩曾将“欧对华贸易逆差上升”划入对华依赖“再平衡”范畴，欧盟委员会副主席

^① Ursula von der Leyen, *Europe's Choice: Political Guidelines for the Next European Commission 2024–2029*, European Commission, July 18, 2024, pp.26-27.

^② Victor De Decker, “Towards a Geopolitical Green Deal,” Egmont, April 9, 2024, <https://www.egmontinstitute.be/towards-a-geopolitical-green-deal/>.

^③ “Mario Draghi: Radical Change—Is What Is Needed,” Groupe d’ études géopolitiques, April 16, 2024, <https://geopolitique.eu/en/2024/04/16/radical-change-is-what-is-needed/>.

东布罗夫斯基斯 (Valdis Dombrovskis) 多次渲染所谓欧盟对华贸易巨额逆差的“担忧”，并承诺欧盟将“采取解决措施”。^①

此间，欧盟采取了两手经贸政策。其一是将美、中视作绿色和数字产业的竞争对手，其二是减少关键产品和原料对中国等“不可靠国家”依赖，进而谋求扶植本土生产和供应能力及关键产品本土化比重。因此，欧盟将借助经贸保护工具以及歧视性的产业政策，在削减外部产品进口的同时，逐步构建本土企业主导的关键产业链，并支持积极运用贸易防御工具及投资审查规则等措施。此外，欧盟将以补贴、公共采购等保护工具放大共同市场对其他经济体的影响力。

(三) “价值竞争”强化经济对抗心态。欧盟经济发展乏力带来的社会和政治碎片化、前景黯淡等挑战，使其一直引以为傲的“价值观影响力”不断褪色，所谓西方式“民主”“人权”“发展权益”等理念受到以“全球南方”国家为主的非西方世界之广泛质疑，“普适性神话”正在破灭。欧盟为了重塑自身的制度吸引力而更加强调与非西方国家价值观方面的差异性、竞争性，呼吁加强其内外政策的价值观色彩。2019年，欧盟在对华战略文件《欧盟—中国：战略展望》中提出“制度性竞争对手”概念。欧洲对外关系委员会则将中国的发展成就及讲好中国故事、维护主权安全利益、回击无理抹黑等努力描绘成“渲染替代性治理模式的竞争”，鼓吹采取“价值观色彩更强的对华政策”。乌克兰危机爆发后，欧盟则将该危机视作“针对欧洲价值观和未来”的战争及“专制对抗民主”(autocracy against democracy)，把援乌与“保卫民主”挂钩并当为判断其他国家是否与其“志同道合”的最重要标准。同时，随着全球数字技术发展扩散和舆论相互影响的趋势，欧盟亦开始炒作自身民众“遭遇外国干涉的影响”，甚至提出

^① “Statement by Executive Vice-President Dombrovskis at the Press Conference Following the 10th EU China High-Level Economic and Trade Dialogue,” European Commission, September 25, 2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_23_4613.

“欧洲民主盾”(Defense of Democracy)计划推行“反击外国干涉”“阻断外国渗透和影响”的一揽子举措。2024年5月,冯德莱恩在所谓的哥本哈根“民主峰会”发表演讲,渲染西式“民主”“自由”的优越性,强调其“民主”“遭遇现实威胁”,提出欧盟将落实“欧洲民主盾”计划以识别和反制“外国干预”。

欧洲经济竞争力与其价值理念吸引力之间的确存在密切联系。如德国前总理赫尔穆特·科尔(Helmut Kohl)所言,欧洲在政治上的生存能力基于其经济竞争力,而欧洲各国都需要通过经济一体化提振在全球市场中的竞争力。^①因此,欧盟意识到,唯有显示出“自由、民主、繁荣”的发展前景,其在与“价值观和治理模式不同的国家”进行竞争时才能重塑“道路自信”及价值理念的对外影响力。同时,欧盟在“民主被攻击”的受害思维导向下,认为这些领域都有被他国所攻击、利用及作为施加影响力抓手的风险,而唯有减少或切断相关联系才能“维护民主”,故而在关键基础设施、社交媒体等数字技术应用、贸易和产业链合作等领域普遍实行所谓“民主化”。

《欧洲经济安全战略》中提出制定“反外国干涉工具箱”、拟制定加强科研合作安全防范等措施。随着“价值竞争”与地缘政治及安全议题交叉融合,欧盟“去风险”和自我保护倾向逐步在贸易、投资、科技合作等领域广泛涉及。欧盟“出口管制政策发布的白皮书”称,“价值观和制度模式存在系统性分歧的国家”将影响欧洲的战略选择,并“使欧盟经济和公民利益面临风险”,须强化欧供应链多元化及自身经济韧性和威慑力。再比如欧盟“反胁迫工具”的出台,一定程度上是以贸易、投资等领域制裁手段,阻遏他国反制欧盟“维护价值观”外交行动,也体现欧盟“价值竞争”意识与经贸保护措施的不断融合联动。

^① Viktor Orbán, “Hungary’s Plan to Make Europe Competitive Again,” *Financial Times*, July 1, 2024, p.3.

(四)“战略自主”追求的驱动。面对地缘变局和大国竞争的现实,欧盟仍将“战略自主”(Strategic autonomy)视为当今世界维护自身利益及与其他大国平等互动的保障,认为实现“战略自主”的前提是在经济、防务、能源等领域构建强大实力,同时减少对其他大国的依赖。追求实力与自主性的意愿则在“欧洲主权”(European Sovereignty)的话语下获得了广泛的认同。如法国提出的“工业主权”(Industrial sovereignty)概念即获欧盟接纳和倡导。同时,欧洲政治精英一致强调建设和维护“欧洲主权”所遭遇的外部竞争挑战。2024年4月,马克龙在索邦大学演讲时指出,欧洲在当今世界面临“不行动即灭亡”的危机,唯有构建防御边界、强化自我保护才能避免灭亡。^①欧盟《2024—2029战略议程》指出,欧盟应加强长期竞争力,以实现“战略领域的主权”并建设技术和工业强国。^②

在构建主权力量以实现战略自主的过程中,欧盟普遍将扩大对经济和产业的保护作为争取发展空间、应对外部挑战的重要抓手。马克龙指出,欧盟需要采取“更严格贸易政策”、“塑造欧洲环境标准和相互市场准入”,以便“用有效边界保护欧洲”。因此,欧盟决策者和产业界纷纷利用保护措施为欧盟绿色、数字等产业创造发展环境,视作在“降低依赖”话语下推进经济领域构建主权、实现战略自主的重要方面。在此基础上,渲染中国、美国等国带来的“竞争挑战”和“依赖挑战”,已经成为产业界争取欧盟及各国层面获得产业和对外经济政策支持的重要话语。欧洲太阳能制造委员会(ESMC)表示,“接受国家巨额补贴”的中国光伏产品正给欧洲光伏制造业带来“生存威胁”,并“妨碍欧洲的工业主权”。而欧洲产业界于2024年2月提出的《安特卫普宣言》称,美国《通胀削减法》和中国“产能过剩”加大了对欧洲产业界的压力,甚至带来“工厂关门、员工解雇、产能降低”等重要

^① Leila Abboud, Ben Hall, and Henry Foy, “Europe Faces ‘Mortal’ Threat, Says Emmanuel Macron,” *Financial Times*, April 25, 2024, p.5.

^② *Strategic Agenda 2024—2029*, European Council, July 10, 2024, pp.6-7.

后果，欧须提出解决方案来避免基本产品对外依赖及工业外流趋势。^①因此，欧盟在大国经济和政治竞争环境中，将“自强”“自保”摆在显要位置，在欧盟上下普遍渲染外部竞争压力之下，“自我保护”的倾向将转化为采取经贸保护主义的政治意愿和具体行动。

三

欧盟是全球第三大经济体和贸易主体之一，其在贸易领域的政策转向已经并将继续产生广泛的影响，不仅对其自身发展以及与主要贸易伙伴的经济关系构成挑战，更给全球经贸和科技合作格局造成负面冲击。

（一）欧盟经济复苏和转型将遭遇反噬。欧盟保护主义升级将使其经济发展持续“内倾化”，背离了拥抱全球市场和资源以发挥其优势的历史经验，亦给其当前经济的复苏和转型增加了负担。首先，欧盟将因保护主义而面临更大通胀困难。当前，控制通胀仍然是欧洲经济推进消费、投资和产业企稳的核心因素，截至2024年7月欧盟通胀率仍达2.8%，难以回归2%的政策目标。多年来，中国等国通过贸易对欧盟输入高性价比消费产品和中间产品，为欧盟稳定其通胀发挥重要作用。然而，随着欧盟保护主义抬头并将贸易逆差视作“问题”，意味着由市场选择、成本引领的贸易关系将遭遇扭曲，延续并加剧由能源和供应链危机引发的高通胀挑战，使其各种经济活动遭遇逆风。其次，经济转型面临成本挑战。欧盟将绿色和数字双转型视为强化经济动力、重塑竞争优势的主要抓手，然而其转型进程却面临投资需求巨大而财政实力不匹配的挑战，欧盟委员会曾预测欧盟实现气候目标需要在2023—2030年间每年额外投入6200亿欧元，但资金缺口高达4060亿

^① “The Antwerp Declaration for a European Industrial Deal,” February 20, 2024, <https://antwerp-declaration.eu/>.

欧元。^①因此，通过物美价廉的产品促进投资效用最大化，将是转型的重要推动力。比如，中国风力涡轮机生产成本仅为欧洲的1/4，光伏产品生产成本比欧洲低35%。若欧盟在“提升本土供应比重”“降低依赖”的口号下，通过关税、规则及标准壁垒为外国产品设限，最终将使本土从业者付出代价。欧洲诸多国家已经开始担忧潜在的额外负担。如欧盟原本希望借《净零工业法》推行仅允许本土产品参与可再生能源公共招标的规则，但波兰官员表示“若成本过高则应忽略某些附加条件”，德国则认为“完全排除外国产品不现实”。^②在绿色交通领域，欧盟对华电动汽车关税将使消费者无法购买价廉物美的电动汽车，或使其苦心培育的产业环境和市场生态遭遇逆流，本土车企也可能因缺少竞争活力刺激而发展缓慢，最终导致其交通绿色化转型面临落后的风险，欧洲车企在华产能和全球利益也将因关税而受到损害。德国基尔经济研究所估算，若欧盟对华电动汽车平均提升20%的关税，将使中国产电动汽车进口额减少38亿美元，但仅有部分需求转向欧盟本土产品，且欧盟对华汽车相关产品出口也会因产业链联动而降低3.75亿美元。^③因此，欧盟的保护主义措施产生反噬效应亦将通过产业链联系而回击欧盟自身。欧洲央行研究指出，地缘政治风险对宏观经济和金融稳定都构成严重挑战，然而欧盟自身保护主义措施和“去依赖”举措却恰恰给企业和贸易施加风险溢价。^④

① Frédéric Simon, “Climate Investment Gap Looms Over Next EU Mandate,” Euractiv, February 21, 2024, <https://www.euractiv.com/section/energy-environment/news/climate-investment-gap-looms-over-next-eu-mandate/>.

② Jonathan Packroff, “EU Countries Want to Continue Using Green Tech from China,” Euractiv, December 8, 2023, <https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/eu-countries-want-to-continue-using-green-tech-from-china/>.

③ Moritz Schularick and Julian Hinz, “EU Tariffs Against China Redirect Trade of EVs Worth Almost USD 4 Billion,” Kiel Institute for the World Economy, May 31, 2024, <https://www.epc.eu/en/Publications/EU-Crisis-Regulation-Securing-reforms-or-constructing-a-crisis~55cae4>.

④ “Turbulent Times: Geopolitical Risk and Its Impact on Euro Area Financial Stability,” ECB, May 16, 2024, https://www.ecb.europa.eu/press/financial-stability-publications/fsr/special/html/ecb.fsrart202405_01~4e4e30f01f.en.html.

(二) 中欧经贸关系面临更大挑战。从总体上看, 中欧经贸关系持续走强的趋势遭遇挑战。2023年中欧货物贸易总额和中国对欧进口额按美元计分别下降7.1%和10.2%, 2024年上半年同比分别下降3.7%和2.6%, 而同期中国对外贸易和出口总额则分别增长2.9%和3.6%。中国作为欧盟第一大贸易伙伴的地位被美国取代, 2024年1—5月美欧货物贸易额(3595.6亿欧元)比中欧货物贸易额(2908.6亿欧元)高出23.6%。在电动汽车贸易方面, 欧盟保护主义举措的负面影响尤为明显, 中国2024年1—2月对欧盟电动汽车出口量较2023年同期下降19.6%。在投资领域, 欧盟加强关键领域投资审查和保护给中国企业对欧投资造成严重困难, 中国对欧洲投资2016年达到高峰的475亿欧元, 此后不断下降, 至2023年仅68亿欧元, 仅为高峰期的14.3%。^①荣鼎集团(Rhodium Group)称, 中国对欧投资低位运行或成新常态, 欧盟的投资审查和竞争政策收紧都将给投资者带来不利影响。

就营商环境而言, 随着“不公平竞争”“过剩产能”等负面叙事不断扩散, 欧盟机构及部分国家政府对于中国企业和投资的想法日益扭曲, 以致频繁发起反补贴调查, 甚至以极端粗暴方式恐吓中国企业, 干扰和破坏了正常经济活动。2024年4月, 欧盟委员会官员与荷兰、波兰执法人员一起, 以“反补贴调查”为名公然闯入同方威视在两国的企业办公室, 检查办公设备、办公文件、员工手机等并要求获取敏感数据信息, 严重侵犯中国企业在欧合法利益和权益。欧盟中国商会称, 此举向所有在欧运营的非欧盟企业释放负面信号, 凸显外国企业在欧盟营商环境的严峻挑战。实际上, 欧方近年来祭出《外国补贴条例》等保护工具, 使欧委会主导和控制调查而成员国很难干预和介入, 保护主义行动或将失控。英国有评论称, 推动并频繁动用FSR使欧盟

^① “Chinese FDI in Europe: 2023 Update,” Rhodium Group, June 6, 2024, <https://rhg.com/research/chinese-fdi-in-europe-2023-update/>.

“与中国走上失控的对抗道路”。^①欧盟中国商会2023年进行的一项调查显示,在欧中企对欧盟营商环境整体连续四年差评,对欧盟政治环境和“去风险”趋向尤为担忧,欧方相关做法给经贸合作造成“寒蝉效应”。^②

(三) 加剧经贸“去全球化”逆流。近几年来,随着各国保护主义以及经贸泛安全化的操弄同时升级,拓展开放、扩大互利的经济全球化浪潮遭遇重重阻力,自由贸易倒退、全球经济集团化及“去全球化”的趋势日益显著。对欧盟而言,当前保护主义倾向是地缘政治、意识形态、产业竞争共同驱动的产物,超大规模市场的逐渐封闭、内倾使得全球贸易和投资的增长更加乏力,进而导致全球化的停滞乃至倒退。其一,全球产业链遭遇更多分化风险。欧盟强化了电动汽车、光伏、风电等领域的保护措施,同时推进实施《净零工业法案》、“欧洲竞争力基金”等产业政策方案,以期阻碍正常贸易和扩大产业补贴双管齐下,刺激产能和投资的回流。上述做法本质上是以“零和博弈”的地缘政治思维代替产业合作,以追求比较优势和成本效率最大化,无疑将使全球产业链遭遇更多非经济因素带来的负面影响。欧盟如此种种的保护主义政策举措,加上美国以《通胀削减法》《芯片与科学法》推进实施“友岸外包”,以对华商品征收高额附加关税推进“事实脱钩”,不可避免地加剧了全球围绕争夺产业链主导权的恶性竞争,也影响更多国家推进供应链的“内倾”“自保”式转向。

其二,全球经贸关系“阵营化”。当前,全球许多国家特别是美西方国家愈发将政治和意识形态立场作为发展经贸伙伴关系的主要考量,推动全球经贸格局转向“区域化”和“友岸化”,各国追求开放和共赢的意愿明显受到削弱。美国加快实施对华全面竞争的战略,不断以双边和多边形势推

^① Alan Beattie, “Europe’s New Anti-Subsidy Weapon is Powerful but Hard to Control,” *Financial Times*, May 9, 2024, p.6.

^② 《〈共筑互信之路, 共创中欧繁荣——中国企业在欧盟发展报告2023/2024〉发布》, 人民网, 2023年11月16日, <http://world.people.com.cn/n1/2023/1116/c1002-40119682.html>.

动和怂恿盟友、伙伴在经贸领域对华采取强硬姿态，配合美在科技领域以“小院高墙”围堵中国、在产业合作领域推进“去中国化”战略的取向。欧盟以“去风险”举措减少对“不可靠国家”风险敞口，同时将西方同盟及“全球南方国家”作为打造“供应链韧性”的替代选择，将与伙伴协作作为其贸易和经济安全政策的重点之一。2023年以来，欧盟在以“去风险”名义针对中国等国采取经贸限制措施的同时，谋划与美国、日本、加拿大等国就关键矿产、清洁能源产业等领域构建双边或多边合作框架，客观上促成了西方国家主导的新兴产业技术标准和产业体系合作圈，令非西方国家面临“二次入世”或被排挤在“小圈子”外的风险。与此同时，美国则不断利用欧盟面对中国竞争的焦虑和价值观竞争心态，诱压欧盟与美协调立场、同频采取保护主义措施。比如美欧在七国集团、“贸易和技术理事会”（TTC）等机制下不断渲染“应对非市场行为”“产能过剩”，荷兰在美日荷半导体安全协议框架下不断强化对华光刻机技术及服务供应的限制，欧盟还在钢铝关税、禁用TikTok、实施对外投资审查方面流露出追随美国打压中国的政策苗头。因此，欧盟诸多保护主义措施实际上在助推美国逐步稀释和切割中国与西方经济、产业、科技的联系，加速美国以“去风险”为名行真“脱钩”之实，最终推动全球经济和产业领域出现相互对抗、互不相嵌“平行体系”的危险局面。“布鲁盖尔”研究所也指出，欧盟反补贴税加剧世界贸易格局阵营化的趋势，助长全球贸易不确定性和地缘政治对抗，直至损害开放的整个贸易体系，最终危害依赖和受惠于这个体系的欧盟。^①■

（责任编辑：黄昭宇）

^① Uri Dadush and Conor McCaffrey, “The European Union’s Proposed Duties on Chinese Electric Vehicles and Their Implications,” Bruegel, July 17, 2024, <https://www.bruegel.org/analysis/european-unions-proposed-duties-chinese-electric-vehicles-and-their-implications>.