

欧美对华政策协调及其局限^{*}

□ 严少华

〔提 要〕随着中国的持续崛起以及欧美对华政策的转型，中国因素在跨大西洋关系中的重要性更加凸显。为了应对中国崛起、巩固跨大西洋关系以及维护在国际秩序中的主导地位，欧美加快了对华政策协调的步伐，试图围绕意识形态、经贸投资、科技创新以及全球治理等议题协调共识并采取更加一致的行动。当前欧美对华政策协调也有别于过去“美主欧从”的模式，呈现出更具机制化和更全面的新特点。在协调的过程中，欧美对华政策出现了一定的趋同，但分歧也显露无疑。欧美对华认知与政策分歧、欧盟“战略自主”倾向以及“特朗普主义”遗产的影响都将对欧美协调的深度和效果构成制约。当今国际体系的特点和中国和平发展道路也决定了欧美协调难以复制冷战时期的遏制战略，“和平共处”是欧美协调和中美欧三边关系应该遵守的基本原则。

〔关 键 词〕欧美协调、对华政策、中美关系、中欧关系、欧美关系

〔作者简介〕严少华，复旦大学国际问题研究院副研究员

〔中图分类号〕D822.3

〔文献标识码〕A

〔文章编号〕0452 8832（2022）1 期 0067-17

对华政策已成为欧盟与美国对外政策的核心议程。美国明确将中国视为战略竞争对手，而欧盟也在推动形成统一的对华战略。随着中国的持续崛起

^{*} 本文是外交部中欧关系研究“指南针计划”2021年度课题“2020美国大选后欧美对华政策协调：动因、前景与影响”（项目号：KT202102）和复旦大学2020年度原创科研个性化支持项目“拜登执政背景下欧美对华政策协调研究”（项目号：IDH3057019/008）的成果。感谢《国际问题研究》匿名审稿专家、编辑部和吴心伯、叶江老师的宝贵意见，文责自负。

以及欧美对华政策的转型,中国因素在跨大西洋关系中的重要性也更加凸显,成为当前欧美双边关系的主要关切之一。拜登执政后,回归盟友体系与多边主义成为其对外政策的显著特征,欧美之间加快了对华政策协调的步伐。在跨大西洋关系升温的背景下,欧盟成为影响中美竞争格局的关键变量之一,欧美对华政策协调也攸关国际格局变化与中美欧三边关系走向。因此,认识欧美对华政策协调的新态势与新特点,分析其动因与走向,对中国研判未来中美欧三边关系走向、形成大战略思维有着重要的现实意义。

一、欧美对华政策协调的新态势

欧盟与美国作为盟友,在对外政策上本来就有协商与合作的传统,在对华政策上进行协调也并不罕见。冷战期间,美国及其欧洲盟友就成立过“巴黎统筹委员会”,对包括中国在内的一些社会主义国家实施禁运。21 世纪初,欧美也围绕在东亚应对中国崛起进行了早期互动。^[1]但在跨大西洋关系中,中国并非传统上的核心议题,欧美更关注中东问题、俄罗斯的威胁以及气候变化等全球性挑战。近年来,在中美竞争以及欧盟对华政策调整的背景下,“中国因素”逐渐成为跨大西洋关系中的一个重要变量,欧美关于跨大西洋关系中“中国因素”的探讨也越来越多。有学者指出,中国议题同气候变化、新冠疫情一起成为强化跨大西洋关系的三个重点议题,即所谓“3C”(Climate, Covid-19 & China)。^[2]

长期以来,中国议题在跨大西洋关系中都是分歧的来源之一,甚至引发双边关系的紧张。^[3]但随着中国议题在跨大西洋关系中的“主流化”以及跨大西洋两岸关于中国议题的讨论逐渐深入,欧美在对华政策协调与合作上的

[1] 赵怀普:《冷战后欧美在东亚的战略互动初探》,《欧洲研究》2014 年第 1 期,第 53-70 页。

[2] Gesine Weber, “Biden’s China Challenge Starts in Paris and Berlin,” The German Marshall Fund of the United States, March 3, 2021, https://www.gmfus.org/blog/2021/03/03/bidens-china-challenge-starts-paris-and-berlin?utm_source=email&utm_medium=email&utm_campaign=ww.

[3] Julie Smith et al., “Charting a Transatlantic Course to Address China,” Center for New American Studies and the German Marshall Fund of the United States, October 2020, p.2, <https://www.gmfus.org/news/charting-transatlantic-course-address-china>.

共识也逐渐增强。这种共识体现在官方、智库和民间多个层面。在官方层面，跨大西洋对华政策合作的共识有所增强。2020年11月，美国参议院外交委员会发布《跨大西洋合作应对中国具体计划》报告，认为美国与盟友合作应对中国是“当前最重要的外交政策议题”，并提出了具体合作的领域。^[1]同年12月，欧盟委员会发布新的政策文件《全球变局下的欧美关系新议程》，作为美国大选后加强跨大西洋合作的蓝图，包括对华政策合作。^[2]在智库层面，欧美对所谓“中国挑战”的共识增强，“跨大西洋关系中的中国挑战”正成为欧美智库讨论的一个热门话题。如美国亚洲协会与德国贝塔斯曼基金会联合发布的报告认为，中国在七个领域对欧美构成了现实或潜在的共同挑战，其中既包括经贸、人权与安全等传统议题，也包括技术、互联互通、海外影响以及全球治理等新兴议题。^[3]在民间层面，欧美对中国的负面认知有所加强。据相关民调显示，跨大西洋两岸多数国家的民众认为中国是“竞争对手多于合作伙伴”，主张对中国采取更加强硬的立场，尤其是在人权、气候变化与网络安全等议题上。^[4]

在对华共识增强的背景下，欧美对华政策协调也呈现出更机制化和更全面的新特点。当前欧美对华政策协调不仅有一个独特的机制化平台——欧美中问题对话机制（EU-US Dialogue on China），^[5]而且覆盖的议题也更为全面和广泛，涉及意识形态、经贸投资、技术创新、地缘政治及全球治理等

[1] The United States Senate Committee on Foreign Relations, “A Concrete Agenda for Transatlantic Cooperation on China,” November 2020, p.7, <https://www.govinfo.gov/app/details/CPRT-116SPRT42155/CPRT-116SPRT42155/context>.

[2] European Commission, “A New EU-US Agenda for Global Change,” JOIN (2020) 22 final, Brussels, December 2, 2020, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_2279.

[3] Bernhard Bartsch et al., “Dealing with the Dragon: China as a Transatlantic Challenge,” Bertelsmann Stiftung, June 2020, <https://asiasociety.org/center-us-china-relations/dealing-dragon-china-transatlantic-challenge>.

[4] Irene Braam and Alexandra Scheffer, “Transatlantic Trends 2021: Transatlantic Opinion on Global Challenges,” The German Marshall Fund of the United States, 2021, pp.29-34, <https://www.gmfus.org/news/transatlantic-trends-2021>.

[5] 该机制由欧盟于2020年6月15日提议，2021年5月26日正式启动，是第一个由欧盟与美国官方发起的以中国问题为核心的双边对话机制。

多个领域。

（一）意识形态成为欧美对华政策协调的突破口

相似的制度、文化和价值观是欧美之间最坚固的纽带，而对中国在意识形态上的批评和防范则是欧美之间最大的共识，因此意识形态成为欧美对华政策协调的切入点和突破口。尤其是拜登上台后，意识形态与价值观重新回到美国对华政策的核心，其极力拉拢欧盟构建对华“价值观联盟”。在意识形态领域，欧美对华政策协调主要围绕以下两个方面采取行动。

一是强化对华“人权外交”，协调“人权制裁”。在对华人权外交上，欧美由传统的以对话为主，逐渐转向对抗性的制裁手段，并协调出台了以“人权制裁”为主题的相关法案。拜登执政后，欧美在人权问题上向中国施压的力度明显加大，涉疆、涉藏、涉港等议题成为欧美对华“人权外交”的重点，欧美在涉华人权议题上的互动与合作也更加明显。2020 年 3 月，欧盟、美国、英国与加拿大不顾中国政府的严重关切和警告，联合对中国新疆地区官员和实体实施制裁。这是欧盟 30 多年来第一次对中国实施制裁，也是拜登上台以来欧美协调对华政策最明显的体现，表明人权问题成为欧美对华政策协调的重要突破口。

二是强化价值观纽带，构建所谓的“民主联盟”。近年来，欧美从意识形态视角协调对华政策的倾向更加明显，而且在意识形态上从“存异”逐渐转向“求异”，刻意突出中国在意识形态上的“不同”乃至“威胁”。这实际上反映了欧美在意识形态领域的防守心态。为了应对中国的所谓“制度竞争”，欧美开始强化价值观纽带，试图构建“民主联盟”，打造共同的战略、经济和政治愿景。^[1]拜登倡导的“民主峰会”是构建“民主联盟”的重要路径。2021 年 12 月，美国召开了包括欧盟在内的“民主峰会”，其目的一方面是强化价值观纽带，构建“民主联盟”，另一方面也是企图在意识形态上“异化”中国，将与中国关系强行置入所谓“民主 vs 威权”的简单框架。

[1] Antony Blinken and Robert Kagan, “‘America First’ is only Making the World Worse. Here is a Better Approach,” Brookings, January 4, 2019, <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2019/01/04/america-first-is-only-making-the-world-worse-heres-a-better-approach/>.

（二）欧美在经贸领域协调双边分歧，共同强化对华经贸政策工具

经贸与投资是欧美对华政策协调的核心议题。在市场准入、公平竞争、知识产权保护、技术转让、政府补贴以及投资安全等领域，欧美有着共同关切，但协调不足。特朗普政府挑起的贸易争端，更让欧美在经贸领域的协调一度陷入困境。2020年12月，欧盟与中国领导人共同宣布如期完成《中欧投资协定》谈判，也引发美方对欧美协调的质疑。^[1]但拜登上台后，与欧盟协调对华经贸政策成为其施政重点之一。2021年3月，美国贸易代表办公室发布了拜登政府任内首个贸易议程。报告强调拜登政府将“与朋友和盟友协调，向中国政府施压并要求其停止不公平的贸易行为”。^[2]在经贸投资领域，欧美对华政策协调呈现出两种新的趋势。

一是以应对中国为由协调欧美双边贸易分歧。欧美正利用中国因素推动解决双边贸易分歧，共同应对来自中国的竞争。在公布任内首个贸易议程后不久，拜登就与欧盟委员会主席冯德莱恩通电话，宣布暂停因飞机补贴争端而实施的价值数十亿美元的关税，并致力于在世界贸易组织框架内解决这个持续了16年的争端。^[3]欧盟与美国表示，将继续通过谈判达成全面而持久的解决方案，这种方案必须考虑来自中国的竞争。^[4]2021年6月欧美峰会之后，欧盟与美国达成“空客一波音协议”，将价值高达115亿美元的飞机关税豁免五年。欧盟与美国还表示将加强协调，共同分析和应对“来自第三方的可

[1] Steven Erlanger, “Will the Sudden EU-China Deal Damage Relations with Biden?,” New York Times, January 6, 2021, <https://www.nytimes.com/2021/01/06/world/europe/eu-china-deal-biden.html>.

[2] United States Trade Representative, “2021 Trade Policy Agenda and 2020 Annual Report,” March 1, 2021, <https://ustr.gov/sites/default/files/files/reports/2021/2021%20Trade%20Agenda/Online%20PDF%202021%20Trade%20Policy%20Agenda%20and%202020%20Annual%20Report.pdf>.

[3] The White House, “Readout of President Joseph R. Biden, Jr. Call with European Commission President Ursula von der Leyen,” March 5, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/03/05/readout-of-president-joseph-r-biden-jr-call-with-european-commission-president-ursula-von-der-leyen/>.

[4] Philip Blenkinsop and David Lawder, “US, EU Agree Tariff Freeze in Aircraft Dispute, Eye China,” Reuters, March 6, 2021, <https://www.reuters.com/article/us-usa-trade-eu-idUSKBN2AX22A>.

能损害大型民用飞机产业的非市场行为”。^[1] 欧美贸易争端的缓和也为双方协调对华经贸政策奠定了基础。

二是共同强化对华经贸政策工具。在2021年9月举行的“欧盟—美国贸易与技术理事会”（EU-US Trade and Technology Council, TTC）匹兹堡会议上，欧美就强调要“特别注重利用和协调各自的贸易政策工具”应对全球贸易挑战。^[2] 2021年12月，欧美第二轮中国问题对话在经贸领域重点讨论了增强经济弹性、促进供应链多元化以及应对“经济胁迫”等议题。尤其是“反经济胁迫”工具，成为欧美强化对华经贸政策工具的重点。美国与欧盟先后在2021年10月与12月推出了“反经济胁迫”相关法律草案。^[3] 此类法案赋予欧美在面临第三国“经济胁迫”时采取反制的权力，可能给中国与欧美经贸关系的稳定发展带来新的挑战。

（三）技术成为欧美对华政策协调的新方向

拜登政府明确将科技竞争置于中美关系的核心，欧盟也在其新的战略文件中将中国视为“追求技术领导力的经济竞争者”，因此技术成为欧美对华政策协调的新方向。由于中国市场容量巨大并且可以集中资源发展关键性的技术，欧美意识到单独应对中国在技术上的挑战会越来越困难。鉴于此，一些学者提出，有共同价值观的国家可以建立“Tech 10”联盟，协调技术开发、使用及获取方面的立场。^[4]

在技术领域，TTC正成为欧美对华政策协调的机制化平台。2020年12月，欧盟在其《欧美关系新议程》文件中呼吁欧美确立“共同技术议程”，

[1] European Commission, “EU and US Take Decisive Step to End Aircraft Dispute,” June 16, 2021, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_21_3001.

[2] “EU-US Trade and Technology Council Inaugural Joint Statement,” Pittsburgh, September 29, 2021, p.3, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_21_4951.

[3] US Congress, “Countering China Economic Coercion Act,” October 15, 2021, <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/5580/text?r=21&s=1>; European Commission, “EU Strengthens Protection against Economic Coercion,” December 8, 2021, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_21_6642.

[4] Bernhard Bartsch et al., “Dealing with the Dragon: China as a Transatlantic Challenge,” p.24.

并提议设立 TTC。^[1] 该倡议在 2021 年 6 月举行的欧美峰会上获得通过，也成为这次峰会最显著的成果之一。根据欧美官方的说法，TTC 将是欧盟与美国协调全球贸易、经济与技术问题的平台，并由 10 个专门的工作组负责落在具体领域达成的共识，包括技术标准合作、气候变化与绿色技术、供应链安全、信息安全、数字治理、出口管制、投资审查等。从这些议题来看，技术是 TTC 工作的重中之重。

TTC 的成立被视为欧美对华政策协调的“试金石”，^[2] 其首次会晤也备受关注。2021 年 9 月，TTC 首次会议在美国匹兹堡召开。欧盟与美国就加强在投资审查、出口管制、人工智能、半导体以及应对全球贸易挑战（非市场贸易行为）五个方面的合作达成了初步共识。欧盟委员会副主席东布罗夫斯基会前表示，会议并不针对第三国，匹兹堡声明中也未直接提及中国，但在中国技术崛起的背景下，相关领域都有应对中国竞争的影子。欧洲议会最大的党团——欧洲人民党党团（EPP）在会后发表的声明指出，“中国以前所未有的方式对欧美构成挑战，而 TTC 作为欧美之间的技术联盟是应对中国挑战的关键”，^[3] 更直接表明了 TTC 针对中国的意图。

在与中国开展技术竞争方面，欧美协调围绕多个层面展开。一是采取所谓“小院高墙”战略，共同保护欧美技术优势，尤其是在人工智能、5G 宽带、半导体和量子计算等关键技术领域。加大对华技术封锁力度，强化出口管制机制成为欧美协调的新重点。拜登执政后不久，其政府高级官员就表示将与盟友合作，对某些出口到中国的敏感技术采取“新的有针对性的限制”，以“防止中国增强其军事实力”。^[4] 二是合作强化欧美创新能力。欧盟与美国近年

[1] European Commission, “A New EU-US Agenda for Global Change,” pp.5-7.

[2] Rebecca Arcesati and Grzegorz Stec, “EU-US Trade and Technology Council will be a Litmus Test for Transatlantic Coordination on China,” Merics, June 30, 2021, <https://merics.org/en/short-analysis/eu-us-trade-and-technology-council-will-be-litmus-test-transatlantic-coordination>.

[3] EPP Group, “We Have to Renew the Technology Alliance between Europe and the United States to Face China,” September 28, 2021, <https://www.eppgroup.eu/newsroom/videos/we-have-to-renew-the-technology-alliance-between-europe-and-the-united-states-to-face-china>.

[4] “US to Look at More Restrictions on Tech Exports to China,” Reuters, February 11, 2021, <https://www.reuters.com/article/us-usa-china-biden-trade-idUSKBN2AB075>.

来都注重加大科技研发投入，并协调各自的产业政策与产业能力，保持在战略性新兴产业的竞争力。三是共同设定规则与标准。技术之争也是标准和规则之争，欧美试图通过共同设定关键技术的使用规则和标准，并在这些标准中体现其价值观，维持其在技术领域的话语权和竞争优势。

（四）欧美协调全球治理合作，应对中国的全球性影响

多边主义与全球治理已成为中美竞争与欧美协调的重要领域。拜登在2021年慕尼黑安全会议上向欧洲盟友高调宣称“美国归来了”，^[1]这被视为美国回归多边主义与盟友体系的重要信号，恢复美国在全球治理领域的领导力也成为拜登政府对外政策的显著特征。随着综合实力的上升，中国日益走近世界舞台的中央，在全球治理中发挥日益重要的作用。欧美学者对中国是否寻求系统性重塑全球治理体系虽然存在争议，但基本都认为中国在全球治理领域更积极有为，至少是一个“温和的改革者”。^[2]因此，欧美协调的重点之一是应对中国在全球治理领域的影响力。

欧美在全球治理领域采取了更加积极主动和进取性的态势。拜登政府已开始重返特朗普政府退出的一系列国际组织与协定，并与欧盟一起从内部推动国际组织改革。欧美也更加注重对国际组织尤其是联合国系统的投入，与中国竞争国际组织领导职位，强化其在国际组织中的领导地位。由于“一带一路”倡议被视为中国推行“替代性治理模式”和在发展中国家扩展影响力的工具，美国呼吁与包括欧盟国家在内的盟友联合推出“一带一路”的替代方案，通过加强经济、技术和政治援助与中国竞争在发展中国家的影响力。在2021年6月的峰会上，以美欧为首的七国集团（G7）宣布推出一项全球基础设施新倡议——“重建更好世界”（Build Back Better World，简称B3W），此举旨在“帮助缩小发展中国家高达40万亿美元的基础设施建设资

[1] The White House, “Remarks by President Biden at the 2021 Virtual Munich Security Conference,” February 19, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/02/19/remarks-by-president-biden-at-the-2021-virtual-munich-security-conference/>.

[2] Bernhard Bartsch et al., “Dealing with the Dragon: China as a Transatlantic Challenge,” p.30.

金缺口”。^[1]虽然 G7 声明中 B3W 计划并未直接指向中国，但舆论普遍将其视为西方版本的“一带一路”方案，与“一带一路”竞争的意图明显。

在全球治理领域，欧美对华政策协调也涉及一系列需要与中国合作的议题，尤其是气候变化、全球公共卫生、防核扩散等。中国作为一个崛起的大国，在应对这些全球性挑战的过程中扮演着不可替代的角色。欧美也意识到各自对华政策的复杂性和多维度，其对华政策协调必须置于共同应对全球性挑战的背景下考虑。在气候变化领域，欧美都对中国表现出合作姿态，欧美协调的重点是如何同中国一起贯彻落实《巴黎气候协定》的承诺，实现碳中和目标。在 2021 年 11 月举行的联合国气候变化格拉斯哥大会上，中美达成了强化气候行动联合宣言，为大会的成功作出了突破性的贡献。

二、欧美对华政策协调的动因

欧美对华政策协调新态势的背后有着深远的战略考量。对欧美而言，中国崛起已经成为定义跨大西洋关系和 21 世纪国际秩序的关键性议题。加强对华政策协调，既是出于共同应对中国崛起的需要，也是为了缩小双方在对华政策上的分歧，巩固跨大西洋联盟关系，维护欧美在国际秩序中的主导地位。

（一）加强竞争优势，应对中国崛起

从美国的角度看，随着中国的快速发展，中美关系从乔治·沃克·布什政府至奥巴马政府开始逐步进入战略竞争时代，并在特朗普政府时期得到充分体现。^[2]拜登政府上台后，美国的对华战略认知并未发生根本性的改变。在上任后的首次外交政策演讲中，拜登将中国视为“最严峻的竞争对手”。^[3]

[1] The White House, “President Biden and G7 Leaders Launch Build Back Better World (B3W) Partnership,” June 12, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/06/12/fact-sheet-president-biden-and-g7-leaders-launch-build-back-better-world-b3w-partnership/>.

[2] 吴心伯：《论中美战略竞争》，《世界经济与政治》2020 年第 5 期，第 104-111 页。

[3] The White House, “Remarks by President Biden on America’s Place in the World,” February 4, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/02/04/remarks-by-president-biden-on-americas-place-in-the-world/>.

由此可见，竞争仍然是拜登政府对华思维的核心概念、对华政策的组织原则和处理对华关系的基调。^[1]在战略竞争的背景下，欧洲盟友是美国的核心资产，在美国对华竞争的战略棋盘上占据重要位置，也被认为是拜登政府对华政策获得成功的关键。美国旨在通过加强与欧盟的协调，构建应对中国崛起的联合阵线，强化其在中美竞争中的优势。这也是美国国务卿布林肯所称的基于“实力地位”与中国开展竞争的题中之义。^[2]

从欧盟的角度看，其同样面临与中国竞争的压力以及在中美关系中如何站位的问题。欧盟对华战略定位已从“战略合作伙伴”转向一种包含“合作、竞争与制度性对手”的多重定位。虽然欧盟仍然将合作放在第一位，但也日益强调中欧关系中竞争性的一面。尤其是在冯德莱恩力图打造“地缘政治欧委会”的背景下，欧盟日益从地缘政治视角看待中欧关系，将中国视为竞争者和挑战。由于此前特朗普政府在对外政策上表现出明显的单边主义倾向，欧盟在处理中欧关系时常常有独自面对中国的“孤独感”。因此，约束美国的单边主义倾向、共同强化与中国竞争的优势，成为欧盟参与对华政策协调的重要动因。实际上，欧美中国问题对话机制最早也是由欧盟率先提议，是欧盟面对中美博弈的一种主动选择。博雷利在公布这一提议的记者会上曾表示，跨大西洋两岸在与中国的关系中面临一些共同的问题，需要跨大西洋两岸紧密合作以共同应对。^[3]

（二）巩固欧美关系，重振跨大西洋联盟

美国在特朗普任内奉行“美国优先”的现实主义政策和“蛮权力”外交，削弱了美欧之间的信任，也使跨大西洋联盟关系跌入第二次世界大战以来的

[1] 吴心伯：《拜登执政与中美战略竞争走向》，《国际问题研究》2021 年第 2 期，第 37 页。

[2] Antony Blinken, “A Foreign Policy for the American People,” March 3, 2021, <https://www.state.gov/a-foreign-policy-for-the-american-people/>.

[3] EEAS, “Video Conference of Foreign Affairs Minister: Remarks by HR/VP Josep Borrell at the Press Conference,” June 15, 2020, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/80898/Video.

最低点。^[1] 拜登当选后，欧美双方均表达了重启跨大西洋关系的强烈意愿。欧盟委员会主动出击，迅速发布《全球变局下的欧美关系新议程》，表达了主动塑造跨大西洋合作议程的愿望。该文件指出，美国政府的更迭为“构建新的跨大西洋全球合作议程提供了千载难逢的机会”。^[2] 拜登也将重振跨大西洋联盟视为其首要任务之一。2021年2月，拜登以视频方式出席慕尼黑安全会议，其发出的最明确信号是“美国回来了”“跨大西洋联盟回来了”。拜登强调，跨大西洋联盟是欧美集体安全与繁荣的基础，如果要实现21世纪的目标，欧美伙伴关系必须继续成为基石。^[3]

尽管拜登的上台为跨大西洋关系的重启提供了可能，但欧美都意识到跨大西洋关系难以回到过去。在庆祝拜登就职的演讲中，欧洲理事会主席米歇尔坦率地指出，“欧盟与美国存在差异，这些差异不会奇迹般地消失。美国已经改变，欧洲对美国的看法也发生了变化”。^[4] 拜登也表示，跨大西洋联盟的回归并非回到过去，而是共同着眼于未来。换言之，欧美寻求的不仅仅是重启或恢复跨大西洋关系，而是通过构建跨大西洋新议程，重塑跨大西洋联盟。因此，跨大西洋关系需要寻找新的契合点与合作增量。在这一背景下，中国成为欧美构建跨大西洋新议程、弥合跨大西洋关系的重要外部因素。通过协调对华政策并将中国议题纳入跨大西洋关系核心议程，欧美希望在一定程度上巩固被特朗普政府损害的欧美关系，为重振跨大西洋联盟提供新的动力。

（三）强化对国际规则的塑造能力，维护欧美在全球秩序中的主导地位

当今全球秩序是以美国为首的西方在二战后主导建立的，这一秩序以西方主导的国际规则为基础，以美国的霸权为保障。冷战结束后，西方凭借其

[1] 赵晨：《特朗普的“蛮权力”外交与美欧关系》，《世界经济与政治》2020年第11期，第72页。

[2] European Commission, “A New EU-US Agenda for Global Change,” p.1.

[3] The White House, “Remarks by President Biden at the 2021 Virtual Munich Security Conference”.

[4] European Council, “Speech by President Charles Michel at the European Parliament on the Inauguration of the New President of the United States,” January 20, 2021, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2021/01/20/speech-by-president-charles-michel-at-the-european-parliament-on-the-inauguration-of-the-new-president-of-the-united-states/>.

优势地位进一步主导了国际规则的制定，并极力推崇所谓“基于规则的全球秩序”。这一秩序虽然包含了非西方国家，但主要还是体现了西方的价值观和偏好，也是西方国际政治、经济优势地位的保障。进入 21 世纪之后，全球秩序和国际格局发生了深刻变化。一方面，以中国为代表的新兴国家群体性崛起，在国际事务和全球治理中的影响力上升。另一方面，以特朗普为代表的民粹力量削弱了西方内部的团结，也对西方主导的国际规则和全球秩序造成冲击，以至于法国总统马克龙感叹“西方霸权正在终结”。2020 年慕尼黑安全会议年度报告以“西方的缺失”概括全球秩序的特征，指出“世界正变得越来越非西方化……西方自身也变得越来越不西方”。^[1] 这一说法也深刻地反映了欧美对国际权力转移和全球秩序变革的忧虑和不安。

随着世界进入百年未有之大变局，全球秩序和治理体系也正在发生更加深刻的调整与变革。尤其是新冠肺炎疫情的暴发，影响力堪比世界大战，让既有国际秩序难以为继。^[2] 因此，重新找回西方、重振在全球秩序中的领导权成为欧美的共同目标。中国的崛起和国际权力的转移被欧美视为其重新领导世界的主要挑战。2021 年 3 月拜登政府发布的《国家安全战略临时指南》声称，“中国是唯一可能凭借其经济、外交、军事和技术实力给稳定和开放的国际秩序构成可持续挑战的竞争对手。”^[3] 欧盟对华战略文件也认为，“中国对基于规则的国际秩序有不同的理解，并在此基础上奉行有选择的多边主义……（中国）有选择地支持某些规范的做法削弱了基于规则的国际秩序之可持续性。”^[4] 2020 年慕尼黑安全会议年度报告则更直接地指出中国致力于构建一系列“平行的国际机制”，对传统上由西方主导的国际机制既是补充，

[1] “Munich Security Report 2020: Westlessness,” Munich Security Conference, February 2020, <https://securityconference.org/en/publications/munich-security-report-2020/>.

[2] 袁鹏：《新冠疫情与百年变局》，《现代国际关系》2020 年第 5 期，第 1 页。

[3] The White House, “Interim National Security Strategic Guidance,” March 2021, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf>.

[4] European Commission, “EU-China: A Strategic Outlook,” p.2, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:52019JC0005>.

也是挑战。^[1] 在欧美中国问题对话机制框架下，多边全球治理成为欧美协调的主要议题之一，其目的就是在多边层面联合遏制中国的影响力，加强欧美对国际规则与标准的塑造能力，维护其在中多边国际秩序中的主导地位。

三、欧美对华政策协调的局限

就成效而言，当前欧美对华政策出现了一定的趋同现象。2021年12月，在第二轮欧美中国问题对话之际，拜登政府高级官员表示，美欧将发表共同声明，以此表明美国与欧盟对华态度的“日益趋同”。^[2] 这种趋同不是单纯的欧盟向美国靠拢的结果，而是欧美互相靠拢的结果。从欧盟视角看，欧盟仍然视中国为合作与谈判的伙伴，但在中美博弈的过程中，欧盟逐渐接受了美国对华政策竞争性的一面。拜登上台后，在拉拢欧洲应对中国方面取得了一定的成效，欧盟在对华政策上与美国有更多的共识。从美国视角看，拜登政府对华定位也有向欧盟靠拢的趋势。2021年3月，布林肯上任后与博雷利进行了首次会面，其后发表的声明指出美国与欧盟“相互理解并承认与中国的关系是多面性的，包含合作、竞争与制度性对手成分”。^[3] 这表明美国在一定程度上接受了欧盟的语言来定位与中国的关系，是欧美对华政策趋同的一种表现。尽管如此，欧美对华政策协调仍将会是一个漫长的过程，其走向和前景仍然受到一系列结构性因素的制约。

（一）欧美对华认知分歧

虽然欧美对华共识在增强，但跨大西洋两岸对“中国挑战”的认知及应对方式上仍然存在分歧并且在短期内难以弥合。美国作为霸权国，传统上倾

[1] “Munich Security Report 2020: Westlessness,” p.16.

[2] US Department of State, “Previewing the US-EU Dialogue on China,” December 1, 2021, <https://www.state.gov/previewing-the-u-s-eu-dialogue-on-china/>.

[3] US Department of State, “Joint Press Release on the Meeting between High Representative/Vice-President Josep Borrell and the U.S. Secretary of State Antony Blinken,” March 24, 2021, <https://www.state.gov/joint-statement-by-the-secretary-of-state-of-the-united-states-of-america-and-the-eu-high-representative-for-foreign-affairs-and-security-policy-vice-president-of-the-european-commission/>.

向于从地缘政治与国家安全的角度看待中国崛起，将中国崛起视为其地缘政治与安全挑战，对华政策的首要考量是遏制中国的发展，维护美国的全球霸权地位。当前，美国对中国的“威胁认知”有两个新的特点。一是首要性，即认为中国是美国的“首要威胁”。拜登政府发布的《国家安全战略临时指南》以及美国国家情报总监办公室发布的《2021年度威胁评估》都将中国列为“首要挑战”。二是全面性。在美国看来，与中国的竞争是全面性的，涉及经贸关系、意识形态、地缘政治与国际机制等。

对欧盟而言，中国既非“首要威胁”，也不是“全面竞争对手”。欧盟对华战略认知仍然是多维度和多面向的，同时视中国为“合作伙伴”、“谈判伙伴”、“经济竞争者”与“制度性对手”。^[1]在美国的影响下，欧盟开始逐渐重视中欧关系的安全与竞争性因素，但在其对华认知中，地缘政治与安全并非首要关切，经济利益仍然是主要的影响因素。此外，由于欧盟本身的多边主义属性以及对多边主义的承诺，欧盟对华认知也深受多边主义视角的影响，即将中国视为多边国际体系以及应对全球挑战的一支重要力量。

（二）欧美对华政策分歧

美国与欧盟的对华政策分别呈现出地缘政治和地缘经济主导的特点，两者之间存在明显的张力。在战略竞争思维的主导下，美国政府以“全政府”方式加大对华压制，对华强硬已成为两党共识与府会共识。^[2]虽然美国强调并不想与中国进行“新冷战”，但在实践中其对华政策体现出明显的“新冷战”特征。欧盟则明确表示不希望看到中美陷入“新冷战”的局面，也不愿意彻底投身美国主导的大国竞争。^[3]与其对华认知的多面性相一致，欧盟对华政策呈现出合作与竞争并存的特点，经济上的互利合作仍然是欧盟对华政策的

[1] European Commission, “EU-China: A Strategic Outlook,” p.1.

[2] 赵明昊：《美国竞争性对华战略论析》，《现代国际关系》2019年第10期，第13-14页。

[3] Liu Zhen, “Europe doesn’t Want to See a New Cold War between China and US,” SCMP, April 20, 2021, <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3130350/europe-doesnt-want-see-new-cold-war-between-china-and-us>.

主基调。

从根本上而言，美国与欧盟的对华政策分歧可以概括为战略性政策与战术性政策之间的分歧，这也符合美国与欧盟各自的行为体属性特征。美国对华政策体现了经典的“大战略”思维，“大国战略竞争”是当前美国对华政策的主导范式。美国对华政策的诸多领域——贸易、投资、技术、安全与人权等，都被纳入这一范式之中。欧盟虽然也视中国为“制度性竞争对手”，但全面强硬的对华政策尚未在欧盟形成普遍共识。欧盟并没有经典意义上的对华“大战略”，更多是战术性地管理中欧之间的合作、竞争与对抗。正因如此，与美国对华政策的相对一致性相比，欧盟对华政策在实践中体现出矛盾性特征，往往在中欧关系的不同领域之间作出看似矛盾的决定。欧盟在完成《中欧投资协定》谈判之后又对华实施人权制裁，就是这种矛盾性的直接体现。

（三）欧盟战略自主倾向的制约

战略自主已成为欧盟主流政策话语和长远战略目标。虽然拜登执政在一定程度上缓解了欧盟的焦虑，但中美战略竞争的格局没有变，欧盟也意识到美国对外政策重心将长期聚焦于“印太”地区，因此不会停下追求“战略自主”的步伐。在拜登当选的背景下，欧盟不顾当时的美国候选国家安全顾问杰克·沙利文的警告，宣布与中国完成《中欧投资协定》谈判就被认为是欧盟追求战略自主的体现。^[1]拜登执政后，欧盟与美国在对华政策上的共识有所增加，但欧盟不会放弃战略自主的原则。阿富汗撤军事件以及美英澳安全联盟（AUKUS）的成立让欧盟认识到拜登政府对欧政策调整的有限性，进一步刺激了欧盟内部有关“战略自主”的讨论。^[2]

在战略自主理念的影响下，欧美对华政策协调也有别于过去跨大西洋关系中的“美主欧从”模式。在对华政策以及更广泛的跨大西洋政策议程上，

[1] Steven Erlanger, “Will the Sudden EU-China Deal Damage Relations with Biden?”

[2] Pol Morillas, “Afghanistan, AUKUS and European Strategic Autonomy,” *Joint Brief*, No.4, October 2021.

欧盟不再是任由美国设定议程的“低级伙伴”，而是相对更加平等的议程设置者之一。^[1] 欧盟将基于自身利益和价值观形成自己的对华政策议程，并在跨大西洋对华政策协调上掌握更大的话语权。2021 年 2 月，在美国大西洋理事会主办的一场研讨会上，法国总统马克龙表示，欧盟尽管与美国价值观相近，也不应该与美国联合对付中国，因为这会适得其反。^[2] 这可以视为欧盟内部在对华政策上追求“战略自主”的一种声音和体现。2021 年 6 月，在北约峰会发表关于中国的强硬声明之后，德国总理默克尔表示北约不应忽视中国，但也不应夸大中国的威胁。中国仍然是很多议题上的合作伙伴，因此默克尔主张北约在中国问题上采取威慑与对话的双轨模式。^[3] 从欧洲领导人的涉华表态来看，欧洲在加强与美国对华政策合作的同时，也与美国“新冷战”式的对华政策保持一定距离，保留了战略自主的空间。

（四）“特朗普主义”遗产的制约

特朗普现象在很大程度上源于全球化背景下美国国内政治经济的分化，这种分化体现为经济上的贫富差距、政治上的党派斗争，也存在于不同的种族、肤色、性别、宗教与地域之间。特朗普执政不仅未能修正这种分化，反而加剧了美国国内的分化倾向。虽然特朗普在 2020 年大选中落败，但他所获得的 7400 万选票意味着其“群众基础”依然庞大。这也意味着特朗普所代表的民粹主义、保守主义和经济民族主义思潮在美国依然拥有肥沃的土壤，其吸引力也比特朗普本人更为持久。由于特朗普现象的经济、社会根源持续存在，“没有特朗普的特朗普主义”将是美国在今后很长时间内都不得不面对的沉重遗产。

“特朗普主义”的遗产将以两种方式制约欧美对华政策协调。一是对内

[1] 严少华：《欧盟战略自主与中国对欧战略新思维》，《复旦学报（社会科学版）》2021 年第 6 期，第 130 页。

[2] Rym Momtaz, “Macron: EU Shouldn’t Gang up on China with US,” Politico, February 7, 2021, <https://www.politico.eu/article/macron-eu-shouldnt-gang-up-on-china-with-u-s/>.

[3] “Merkel Wants NATO Dialogue with China,” Spiegel, June 14, 2021, <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/nato-gipfel-angela-merkel-will-nato-dialog-mit-china-a-9fe94bc0-c0fd-42a4-87e5-1f11c139f948>.

影响拜登政府的政策议程和优先事项。“特朗普主义”所暴露的美国政治、经济与社会问题将迫使拜登政府优先处理国内议题，尤其是科技、教育、医疗、基础设施等领域的投资以及贫富分化、种族歧视等社会问题。拜登也曾表示将尽力确保优先投资美国，在对国内做出重大投资之前，不会签署任何新的贸易协定。^[1] 在对外政策议题上，由于美国民众对美国扮演全球领导者角色的支持度下降，拜登政府重建美国领导者角色的努力将继续受到国内民粹主义倾向的掣肘。2021年7月，拜登政府宣布从阿富汗撤军，其实也是遵守了特朗普政府制定的撤军协议，是特朗普式“美国优先”的延续。二是在外部影响欧盟对美国的信任。“特朗普主义”的持续影响让欧洲担心美国会再次出现特朗普似的政治人物，对跨大西洋关系造成冲击。2021年1月，特朗普支持者冲击美国国会大厦的事件让欧洲感到震惊，也使后者深刻意识到“特朗普主义”的持久影响力以及美国国内政治与社会的撕裂。换言之，“特朗普主义”只是美国政治与社会分化的一个缩影，并不会因为拜登的上台而销声匿迹。因此，尽管拜登宣称“美国回来了”，欧盟对拜登政府政策的可持续性并没有十足的信心。

四、结语

欧美对华政策协调的加强是近年来中美欧三边关系中最显著的变化之一，可能对中美欧三边关系产生深远影响。在协调的过程中，欧美对华认知和对华政策出现了一定程度的趋同。在双方有共识与共同利益的领域，如意识形态、供应链安全、出口管制、互联互通等，欧美开始构建针对中国的“议题联盟”，让中国在特定议题领域面临更大的压力。在美国的拉拢和影响下，欧盟对华政策导向也存在一定的不确定性。尽管如此，当前欧美对华政策协调更可能导致欧美之间形成战术性的“议题联盟”，而非战略性的“反华联盟”。

[1] Thomas Friedman, “Biden: We are Going to Fight like Hell by Investing in America First,” New York Times, December 3, 2020, <https://cn.nytimes.com/opinion/20201203/biden-interview-mcconnell-china-iran/dual/>.

这其中既有欧美之间一系列结构性制约因素的影响，也是由当今国际体系的特点和中国的发展道路决定的。

中国走和平发展道路，在经济上也与欧美市场以及整个国际体系深度融合。这些都决定了当前欧美对华政策协调将难以复制冷战时期对苏联的遏制战略。沿用结盟与遏制的冷战思维对待中国不仅达不到目的，也将损害欧美自身的利益，将世界割裂为不同的集团和阵营。在 2021 年 11 月举行的中美元首视频会晤中，习近平主席回应了美方提出的“共存”理念，并在此基础上提出了“相互尊重”、“和平共处”与“合作共赢”三点原则。^[1] 这三点原则为中美欧三边关系的发展提供了新思路，也为欧美协调指明了方向。中美欧都是当今国际体系中的关键力量，在维护国际体系稳定和应对全球挑战方面责任重大。欧美对华政策协调应着眼于中美欧三方共处与合作，在合作中缩小分歧，而非着眼于竞争与对抗，在竞争中弱化合作。

【完稿日期：2022-1-9】

【责任编辑：肖莹莹】

[1] 杨依军：《习近平同美国总统拜登举行视频会晤》，新华网，2021 年 11 月 16 日，http://www.news.cn/2021-11/16/c_1128068890.htm。