

欧洲战略自主对美国对华政策的影响^{*}

□ 严少华

〔提 要〕 欧盟是中美博弈中的关键第三方。欧洲推动实现战略自主需要直面中美博弈，也将塑造中美博弈态势。当前，欧洲战略自主在理念与政策上正经历从“消极自主”向“积极自主”的转变，其不仅意味着欧盟对华政策可能保持相对的独立性，亦可反向塑造美国对华政策理念与实践。然而，欧洲对美国防务的依赖、欧洲政治右转、法德领导力的削弱以及特朗普回归带来的不确定性，可能对欧洲战略自主转变构成掣肘。中国应从防止“新冷战”的高度重视欧洲在中美博弈中的关键作用，在欧洲战略自主转变过程中积极拓展中欧关系发展的内生动力。

〔关键词〕 欧洲战略自主、中美博弈、中欧关系

〔作者简介〕 严少华，复旦大学中欧关系研究中心副主任、副研究员，
复旦大学美国研究中心兼职研究员

〔中图分类号〕 D850.2, D822.371.2

〔文献标识码〕 A

〔文章编号〕 0452 8832 (2025) 2 期 0084-24

中美战略博弈正成为塑造 21 世纪大国政治和国际体系的关键因素，也对欧洲战略自主提出了重大挑战。在中美博弈背景下，欧盟是关键第三方，

^{*} 本文是上海市哲学社会科学一般项目“俄乌冲突下欧洲战略自主走向及其对中欧关系的影响研究”（项目号：2023BGJ003）的阶段性成果。感谢匿名评审专家和编辑部对本文提出的意见和建议，文责自负。

欧洲战略自主意味着欧盟不仅仅是被动地回应中美博弈或者保持独立性，也在寻求主动塑造中美博弈的态势，欧洲战略自主的走向成为学界关注的焦点之一。^[1]在美欧加强对华政策协调的背景下，现有研究多从中美欧三边关系的视角关注美国因素对欧洲战略自主和欧盟对华政策的影响，或者聚焦欧盟在中美博弈中的策略选择。^[2]本文重点探讨欧洲战略自主如何塑造美国对华理念和政策议程，以期丰富关于欧洲战略自主的讨论，并对运筹中美欧三边关系提供一定启示。

一、中美博弈中的欧洲：“棋盘”还是“棋手”？

世界正经历百年未有之大变局，而中美战略竞争则是大变局的一个重要体现。从20世纪70年代中美关系缓和以来，“接触”成为美国对华战略的基石。“接触”战略基于这样一种假设，即通过不断深化的经济、外交与文化联系，美国可以塑造中国的内部发展和对外行为。^[3]虽然在20世纪80年代末和90年代初经历过短暂动摇，但美国对华接触战略在90年代中期后基本定型，从一种短期的、技术性的政策上升为长期的、根本性的战略方向。^[4]2017年底至2018年初，特朗普政府先后发布《美国国家安全战略》报告和《美国国防战略报告概要》，明确将中国定义为“战略竞争者”，吹响了对华战略竞争的号角，宣告了美国对华接触战略的终结。

对于中美竞争的性质，学术界有不同的评估。美国知名冷战史学者加迪

[1] 根据不同语境，本文中的欧洲因素包括欧盟及其成员国。

[2] 关于中美博弈与欧洲战略自主的相关研究，参考赵怀普：《欧盟应对中美博弈的策略选择与美欧对华政策协调》，《国际展望》2021年第5期；宋芳：《欧盟在中美之间的艰难决策——基于“蛋糕主义”视角的分析》，《国际展望》2021年第3期；焦莉、严骁骁：《理解中美博弈下的欧洲战略自主：限度、立场与行为逻辑》，《国际关系研究》2021年第5期；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。

[3] Kurt Campbell and Ely Ratner, “The China Reckoning: How Beijing Defied American Expectation,” *Foreign Affairs*, Vol.97, No.2, 2018, p.60.

[4] 李巍：《从接触到竞争：美国对华经济战略的转型》，《外交评论》2019年第5期，第60页。

斯认为中美在冷战的后半期曾经是策略性的盟友，但当今的美国与中国正在进入“新冷战”。^[1] 美国知名中国问题专家柯庆生则认为中美竞争在意识形态、经济全球化以及联盟体系三个方面都与美苏冷战有着本质的不同，因此中美不会进入“新冷战”。^[2] 尽管学术界对中美竞争是否意味着“新冷战”有着不同意见，但可以明确的是中美战略竞争在利益上具有重大性、在时间上具有长期性、在范围上具有全面性、在影响上具有全局性。^[3] 鉴于中美在当今国际体系中的重要地位，中美战略博弈已超越双边关系层面而具有全球性影响，第三方因素逐渐成为中美博弈的焦点。拜登政府上台后加强了与盟友和伙伴国家的合作，力图打造对华“联合阵线”，将第三方因素推到了中美博弈的前沿。

在中美博弈的第三方因素方面，欧洲是一支举足轻重的力量，成为影响中美竞争格局的“关键性第三方”。早在 21 世纪初，欧盟因其强大的经济与政治影响力与美国、中国并称为界定未来国际体系性质的“新战略三角”。^[4] 随着世界多极化进程加速，中美欧三边关系及其互动模式也获得越来越多的关注。^[5] 在中美竞争加剧背景下，欧洲作为第三方在中美之间采取何种战略，成为决定中美博弈格局的关键变量之一。^[6] 欧洲在中美竞争中扮演何种角色的问题，不仅是中美关注的焦点之一，也是当下欧洲不得不思考的一个重大命题。

在中美博弈中的欧洲角色问题上，目前主要有两种认知，即“棋盘论”

[1] Hal Brands and John Lewis Gaddis, “The New Cold War: America, China and the Echoes of History,” *Foreign Affairs*, October 19, 2021, <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2021-10-19/new-cold-war>.

[2] Thomas J. Christensen, “There Will Not Be a New Cold War: The Limits of U.S.-Chinese Competition,” *Foreign Affairs*, March 24, 2021, <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2021-03-24/there-will-not-be-new-cold-war>.

[3] 吴心伯：《论中美战略竞争》，《世界经济与政治》2020年第5期，第98页。

[4] David Shambaugh, “The New Strategic Triangle: U.S. and European Reactions to China’s Rise,” *The Washington Quarterly*, Vol.28, No.3, 2005, p.7.

[5] 陈志敏等：《中国、美国与欧洲：新三边关系中的合作与竞争》，上海人民出版社2011年版，第1-20页。

[6] 朱锋、王笑天：《中美战略竞争中的欧洲角色》，《国际观察》2022年第3期，第98页。

与“棋手论”。这两种观点与欧盟前任外交与安全政策高级代表博雷利的说法有异曲同工之处。在上任后第一次主持欧盟外长会议之际，博雷利表示欧盟正在见证地缘战略竞争的回归，在这种情况下，欧盟要么成为真正的地缘战略玩家 (player)，要么成为地缘政治的竞技场 / 角力场 (playground)。^[1] 在 2020 年举行的瑞辛纳对话会上，博雷利再次发出了疑问，即欧盟想成为玩家还是竞技场 / 角力场？如果是玩家，又是何种玩家？^[2] 从一定意义上而言，“博雷利之问”也代表了中美博弈中欧洲角色的两种认知——“棋盘论”与“棋手论”。

“棋盘论”者从体系角度看待中美竞争，认为中美竞争是国际体系的结构性特征，而欧洲则是中美拉拢的对象和博弈的场所，受到中美竞争的外溢冲击却难以影响中美竞争的方向与进程。博雷利曾指出，中美战略竞争是“全球政治的支配性组织原则”。^[3] 欧洲与中美都有密切的联系，在安全上依赖美国，在经济上则依赖中国，这意味着欧洲将不可避免地受到中美战略竞争的支配性影响。随着竞争的加剧，中美双方都加大了对欧洲的拉拢力度。美国希望把欧洲纳入其对华技术遏制与战略竞争的轨道，而中国则力图防止美欧形成跨大西洋反华联盟，这给欧洲构成了结构性压力。一个明显的案例就是美国对中国的芯片出口禁令让欧洲进退两难，在美国的压力与中国的市场之间维持艰难的平衡。在“棋盘论”者看来，中美竞争正呈现“两极化”趋势，而欧洲在军事力量上的弱势以及内部分化都限制了其参与地缘战略竞争的能力。特别是欧洲对规范性力量的强调和对传统权力政治的排斥使其越来越难以适应中美战略竞争，因而有被边缘化甚至沦为地缘政治“棋盘”的风险。^[4]

[1] Jacopo Barigazzi, “Borrell Urges EU to Be Foreign Policy ‘Player, Not the Playground’,” Politico, December 9, 2019, <https://www.politico.eu/article/on-foreign-policy-josep-borrell-urges-eu-to-be-a-player-not-the-playground-balkans/>.

[2] Josep Borrell, “Speech at the Raisina Dialogue,” EEAS, January 16, 2020, https://www.eeas.europa.eu/eeas/speech-raisina-dialogue_und_en.

[3] Josep Borrell, “China, the United States and Us,” EEAS, July 31, 2020, https://www.eeas.europa.eu/eeas/china-united-states-and-us_en.

[4] Judy Dempsey, “Can Europe Influence U.S.-China Rivalry?,” February 16, 2023, <https://carnegieeurope.eu/europe/strategic-europe/2023/02/judy-asks-can-europe-influence-us-china-rivalry?lang=en¢er=europe>.

法国总统马克龙甚至指出，如果不能有效应对包括中美竞争在内的挑战，欧洲可能走向消亡。^[1]

“棋手论”者倾向于认为欧洲是国际体系中一支独特力量，并且有能力在中美之间找到一条“中间道路”或者在中美之外找到“第三条道路”。^[2]在“棋手论”者看来，欧洲仍然是中美之外最大的市场，拥有强大的技术基础和外交影响力，而中美对欧洲的拉拢也赋予了欧洲影响中美竞争的筹码。此外，欧洲也在经历地缘政治意义上的觉醒，欧盟委员会主席冯德莱恩上任后将其首届欧委会定位为“地缘政治委员会”，并在多个场合呼吁欧盟成为一个更加强大的地缘政治参与者，这预示着欧盟出现了一种新的地缘政治转向，加强欧盟在世界地缘政治中的力量已成为欧洲政治精英的共识。^[3]博雷利更明确指出，为了避免在中美竞争中成为失败者，欧洲必须“重新学会权力的语言并将自身视为一流的地缘战略行为体”。^[4]这意味着欧洲不仅注重传统的软实力，也越来越注重硬实力建设，并综合利用欧盟在贸易、投资、金融、外交以及安全等领域的政策工具提升欧盟的地缘政治影响力。

二、欧洲战略自主：从“消极自主”到“积极自主”

中美博弈给欧洲提出了一系列深刻的问题：欧洲在中美博弈中如何定位？随着美国战略重心转向印太地区，欧洲能否继续依赖美国提供安全保障？欧洲应该“选边站队”还是采取务实政策缓和中美竞争？对这些问题的回答

[1] Emmanuel Macron, “Europe - It Can Die. A New Paradigm at the Sorbonne,” April 26, 2024, <https://geopolitique.eu/en/2024/04/26/macron-europe-it-can-die-a-new-paradigm-at-the-sorbonne/>.

[2] Nicola Casarini, “A European Strategic ‘Third Way?’ The European Union Between the Traditional Transatlantic Alliance and the Pull of the Chinese Market,” *China International Strategic Review*, Vol.4, 2022, pp.91-107.

[3] 解楠楠、张晓通：《“地缘政治欧洲”：欧盟力量的地缘政治转向？》，《欧洲研究》2020年第2期，第1-2页。

[4] Josep Borrell, “Embracing Europe’s Power,” EEAS, February 10, 2020, https://www.eeas.europa.eu/eeas/embracing-europe%E2%80%99s-power_und_en.

需要一场战略性的大讨论。有关中美博弈中的欧洲是“棋盘”还是“棋手”的争论，也是更广泛的欧洲战略自主讨论的一部分。换言之，从“棋盘”到“棋手”的转变，本身就是欧洲战略自主的题中应有之义。

从时间上看，战略自主作为一个重要概念出现在欧盟官方文件是近年来的事情。2013年12月，欧盟理事会决议中曾使用战略自主的概念呼吁强化防务能力。^[1]2016年《欧盟全球战略》则将战略自主提升为全球战略目标的一部分，指出战略自主关乎欧盟促进和平与安全的能力。^[2]但从争取对美外交独立性的意义而言，战略自主有其深刻的历史渊源和思想基础。自第五共和国成立以来，独立自主就是法国外交的重要特征。尤其是戴高乐总统所创立的主权、独立和伟大三项基本原则构成了第五共和国外交的基石，从二战后至今一直影响和指导着法国外交。^[3]20世纪70年代，德国总理勃兰特推行“新东方政策”，缓和与东欧社会主义国家的关系也被认为是联邦德国在德美关系中独立性增强的表现。^[4]冷战结束后，由于作为共同敌人的苏联解体，欧洲对美独立性也有所增强。这种独立性在2003年小布什政府绕开联合国出兵伊拉克的问题上表现得较为明显，包括法国、德国在内的一些欧洲国家均强烈反对美国采取军事行动。

在最为敏感的防务领域，尽管北约一直是欧洲的防务支柱，但防务自主并没有从欧洲一体化的讨论中消失。20世纪90年代末，在科索沃危机冲击下，欧洲日益意识到自身在军事能力上的不足和对美国的依赖问题，决心推进共同防务政策。1998年12月，法国总统希拉克与英国首相布莱尔共同签署了《圣马洛宣言》，迈出了欧盟“共同安全与防务政策”的关键一步。该宣言强调“（欧

[1] European Council, “European Council Conclusion, EUCO 217/13,” December 20, 2013, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-217-2013-INIT/en/pdf>.

[2] European Union, “A Global Strategy for the European Union’s Foreign and Security Policy,” June 2016, pp.9-45, https://www.eeas.europa.eu/eeas/global-strategy-european-unions-foreign-and-security-policy_en.

[3] 张骥：《法国外交的独立性及其在中美战略竞争中的限度》，《欧洲研究》2020年第6期，第17页。

[4] 于军：《相对平等的伙伴——新东方政策时期的德美关系》，《天津师范大学学报（社会科学版）》2003年第5期，第13页。

盟)必须具备自主行动的能力,并辅之以可信的军事力量以及决定使用军事力量的手段和意愿,以应对国际危机”。^[1]由此可见,尽管呈现方式和烈度有变化,但欧洲外交与防务自主这一命题贯穿了二战后的欧洲一体化与欧美关系进程。

在英国脱欧、特朗普初次胜选和新冠疫情等冲击下,欧洲日益意识到国际环境已经发生剧烈变化,需要采取更加自主和果断的行动,以“将命运掌握在自己手里”,战略自主的命题重新进入欧盟政策讨论的核心,支持和反对者都倾注了大量的热情。对一些中东欧国家而言,战略自主代表了多极化世界中欧盟追求独立于美国的“第三条道路”的一种“徒劳的雄心”,而对法国等国而言,战略自主则是欧盟在国际事务中发出自己声音并在日益不确定的国际环境中对冲风险的必要议程。^[2]从概念上讲,战略自主的内涵还在不断充实和拓展,并衍生出“欧洲主权”“地缘政治欧洲”“战略主权”等相关概念和表述。这种概念上的模糊性一方面反映了战略自主概念本身富有争议,另一方面也赋予这一概念以生命力,为欧洲不同行为体理解和推行战略自主提供了灵活空间。

尽管存在不同理解和表述,有关战略自主的讨论仍然存在基本共识。所谓战略自主,指在一个相互依赖的世界里,欧洲采取独立行动以定义、捍卫和追求自身理念和利益的能力。^[3]这一定义包含了理解战略自主的两个关键词:相互依赖与行动能力。从字面上看,自主与依赖相对,对战略自主的理解离不开对相互依赖的理解。实际上,对战略自主的追求代表了欧盟对相互依赖看法的一种范式转变,即相互依赖不仅是安全与繁荣的来源,也可能是

[1] “Franco-British St. Malo Declaration,” December 4, 1998, https://www.cvce.eu/obj/franco_british_st_malo_declaration_4_december_1998-en-f3cd16fb-fc37-4d52-936f-c8e9bc80f24f.html.

[2] Niklas Helwig, “EU Strategic Autonomy after the Russian Invasion of Ukraine: Europe’s Capacity to Act in Times of War,” *Journal of Common Market Studies*, Vol.61, 2023, p.57.

[3] Tara Varma, “European Strategic Autonomy: The Path to a Geopolitical Europe,” *The Washington Quarterly*, Vol.47, No.1, 2024, p.65; Christine Nissen and Jakob Dreyer, “From Optimist to Skeptical Liberalism: Reforging European Union Foreign Policy amid Crises,” *International Affairs*, Vol.100, No.2, 2024, p.675.

潜在脆弱性的根源。因此，对外依赖的程度越高，欧洲战略自主的动力就越强。为了实现战略自主和采取独立行动，需要增强自身实力，提高行动能力和政治意愿，这是欧盟实现战略自主的关键。从这个意义上讲，战略自主也代表了欧洲对传统意义上“权力”看法的一种范式转变，即欧洲不再单纯地拒绝权力，而是将权力视为实现自主的必要工具。

战略自主背后所蕴含的理念变化也逐渐渗入欧盟的政策实践中。2013年，欧盟理事会在官方文件中首次使用战略自主概念时，其政策意涵主要限于防务领域。欧盟在文件中呼吁成员国发展防务能力以强化欧盟的战略自主。^[1]2016年，《欧盟全球战略》正式出台，战略自主被提升为欧盟对外政策的一个重要原则和战略目标。该文件指出，“适当的雄心和战略自主对于欧洲在其边境内外促进和平与安全的能力很重要……一个可持续的、创新的、有竞争力的防务产业对欧洲战略自主至关重要”。^[2]2020年，欧盟委员会在关于“下一代欧盟”基金的沟通文件中首次提出将追求一种“开放性战略自主”的模式，标志着战略自主扩展至经济领域。^[3]2021年，欧盟委员会出台新的贸易战略文件，“开放性战略自主”成为指导欧盟新贸易政策的概念基础。^[4]此后，战略自主从安全与经济扩展至产业、贸易、技术、金融以及卫生等领域，成为指导欧盟改革和政策调整的核心理念与原则。

围绕战略自主概念与政策内涵，有学者提出两种分析视角，即跨大西洋视角和全球视角。^[5]跨大西洋视角下的战略自主聚焦防务政策领域和跨大西

[1] European Council, “European Council Conclusion, EUCO 217/13,” December 20, 2013, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-217-2013-INIT/en/pdf>.

[2] European Union, “A Global Strategy for the European Union’s Foreign and Security Policy,” 2016.

[3] European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, “Europe’s Moment: Repair and Prepare for the Next Generation,” COM(2020) 456 final, May 27, 2020, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/GA/TXT/?uri=CELEX:52020DC0456>.

[4] Luuk Schmitz and Timo Seidl, “As Open as Possible, as Autonomous as Necessary: Understanding the Rise of Open Strategic Autonomy in EU Trade Policy,” *Journal of Common Market Studies*, Vol.61, No.3, 2023, p.834.

[5] 严少华：《欧盟战略自主与中国对欧战略新思维》，第128页；Niklas Helwig, “EU Strategic Autonomy: A Reality Check for Europe’s Global Arena,” FIIA Working Paper 119, October 2020。

洋关系，关注的核心问题是欧盟对美国的防务依赖以及欧盟是否应该强化自身独立的防务能力。全球视角下的战略自主则不仅聚焦防务领域和跨大西洋关系，也包括地缘经济与政治、技术、卫生和气候变化等领域以及与中国、俄罗斯等大国和多边国际组织的关系，其关注的主要问题是如何在竞争日益激烈的国际环境中管理全球相互依赖，促进欧盟的利益和价值。由于地缘政治竞争和全球性挑战的加剧，欧盟对战略自主的理解正在经历从跨大西洋视角向全球视角的转变。换言之，欧洲战略自主不仅涉及美国，也有针对中国的一面。如何处理与美国和中国等大国的关系，是欧洲战略自主必须直面的议题。

在从跨大西洋视角转向全球视角的同时，欧洲战略自主也在经历另外一个重要的转变，即从“消极自主”转向“积极自主”。^[1]“消极自主”强调外部因素，尤其是美国因素对欧洲战略自主的限制，因此欧洲战略自主意味着减轻乃至脱离对美国依赖，尤其是防务上的依赖。从这个维度来看，乌克兰危机显然进一步强化了美国对欧洲战略自主的结构性影响。乌克兰危机的爆发凸显了欧洲在防务上的不足，也强化了欧洲对美国的安全依赖。不管是对俄制裁还是对乌援助，欧洲都紧随美国的领导。随着俄罗斯被欧洲国家视为“生死存亡”的威胁，被马克龙称为“脑死亡”的北约也被重新激活，其作为欧洲国家安全保护伞的作用得到强化，还进一步扩大至芬兰和瑞典等传统上中立的北欧国家。对欧洲而言，北约仍然是欧洲集体防务的支柱，在北约框架内欧洲对美国的依赖已成为一个常态性特征。^[2]美国对欧洲战略自主则一直持模糊态度。美国政府一方面不断呼吁欧洲盟友承担更大的防务责任，另一方面又警告欧洲的防务自主不能削弱北约。因此，只要北约仍然是欧洲的防务支柱，美国就将在欧洲的安全与防务问题上发挥核心作用，对欧洲最

[1] 芬兰学者尼可拉斯·赫尔维格 (Niklas Helwig) 借鉴以赛亚·柏林 (Isaiah Berlin) 的“积极自由”与“消极自由”概念，提出了“消极自主” (autonomy from) 和“积极自主” (autonomy to) 两种不同的战略自主理念。参考 Niklas Helwig, “EU Strategic Autonomy after the Russian Invasion of Ukraine: Europe’s Capacity to Act in Times of War,” pp.57-58。

[2] Max Bergmann, “A More European NATO: Defense Spending Alone Cannot Fix the Alliance’s Overdependence on the United States,” *Foreign Affairs*, March 21, 2024, <https://www.foreignaffairs.com/europe/more-european-nato>.

为关键的防务自主构成限制。从防务自主和摆脱对美依赖的角度看，欧洲战略自主还有很长的路要走。

“积极自主”强调欧洲战略自主对外部环境的影响，认为欧洲仍然具有塑造外部环境的能动性。因此，欧洲战略自主既是欧盟对外部环境变化的被动回应，也包含了欧盟根据自身偏好对外部战略环境进行的主动塑造。在“积极自主”的逻辑下，欧洲战略自主不仅意味着被动地减轻对外部的依赖和保持对其它行为体的独立性（“消极自主”），也意味着通过增强自身实力和行动能力来管理与其它行为体的相互依赖关系，并在这个过程中投射其政策偏好以主动塑造外部环境和国际事务发展。欧盟对“开放性战略自主”的定义很好地体现了“积极自主”的思维。在欧盟看来，“开放性战略自主”强调欧盟具备这样一种能力，即“通过发挥领导力和开展接触来作出自己的选择并塑造欧盟所处的世界，以反映欧盟的战略利益和价值”。^[1]

在政策层面，欧洲战略自主日益呈现从“消极自主”转向“积极自主”的倾向，其核心逻辑是从被动规避外部依赖转向主动塑造外部环境和国际规则。在“积极自主”的理念下，欧盟近些年出台了一系列旨在参与和塑造全球事务的战略倡议和政策工具。在外交和防务领域，欧盟先后出台了《欧盟全球战略》《全球门户》《战略指南针》《欧洲防务产业战略》等。总体而言，欧盟在防务领域的投入和安全领域的角色有所加强，但受制于对北约的依赖以及缺乏在安全与防务领域的权能，其自主性仍然有限。在经贸与技术领域，欧盟“积极自主”的逻辑体现得更为明显。在“积极自主”理念下，欧盟出台了《外国直接投资审查框架》《外国补贴条例》《反胁迫工具》《碳边境调节机制》《芯片法案》《数字市场法案》《数字服务法案》《人工智能法案》《关键原材料法案》等工具，这些政策工具不仅赋予欧盟在相关政策领域采取战略行动的能力，也为其塑造国际规则和追求地缘政治目标提供了抓手。

[1] European Commission, “Trade Policy Review - An Open, Sustainable and Assertive Trade Policy,” February 18, 2021, COM(2021) 66 final, p.4, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:5bf4e9d0-71d2-11eb-9ac9-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF.

三、欧洲战略自主影响美国对华政策

在中美博弈背景下，欧洲战略自主不仅体现在欧盟对华政策保持了一定的独立性，而且体现在这种独立性可能反向塑造美国对华政策理念与实践。欧盟对华政策独立性体现为所谓“辛纳屈主义”^[1]。在《辛纳屈主义》一文中，博雷利指出，如果欧盟不想受困于中美竞争，就必须以自己的方式同中美打交道。欧盟必须从自己的视角看待世界并捍卫其价值和利益，因为欧盟的利益并不总是与美国一致。^[2] 欧盟在保持相对独立的对华政策同时，欧美对华政策协调也为其塑造美国对华政策提供了渠道与方法。拜登上任后，美欧加强了对华政策协调，以应对中国崛起并巩固跨大西洋联盟关系和西方在全球秩序中的主导地位。尽管在拜登拉拢下，欧盟对华政策与美国出现了一定的趋同，但美欧对华政策协调不是简单的“美国主导、欧盟跟随”，而是双向互动和影响的过程。尤其是在美国试图重振跨大西洋联盟的背景下，华盛顿也不得不顾及欧洲的立场，倾听欧洲的声音，这意味着欧洲盟友有机会影响华盛顿的对华政策。^[3] 在双向互动的过程中，欧盟也发挥了议程设置者和引领者的角色，主动塑造了跨大西洋中国议程和美国对华政策理念与实践。欧盟对美国对华政策的影响体现在观念、制度和政策三个层面。

（一）观念层面：对华认知与定位

在对华认知与定位上，欧盟不仅与美国有差异，而且在一定程度上影响了美国的对华认知与定位。2017年12月，特朗普第一任政府（以下简称特

[1] “辛纳屈主义” (Sinatra Doctrine) 原指苏联戈尔巴乔夫政府允许中东欧加盟共和国自主决定其发展道路的政策，取名源自美国歌手法兰克·辛纳屈 (Frank Sinatra) 的歌“My Way”。在欧盟语境中，“辛纳屈主义”可以引申为欧盟在复杂多变的国际环境中选择战略自主的道路。

[2] Josep Borrell, “The Sinatra Doctrine: How the EU Should Deal with the US-China Competition,” EEAS, August 27, 2020, https://www.eeas.europa.eu/eeas/sinatra-doctrine-how-eu-should-deal-us%E2%80%93china-competition_en.

[3] 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41页。

朗普政府 1.0) 发布《国家安全战略报告》，将中国与俄罗斯定位为“竞争对手”和“修正主义国家”，标志着美国对华认知与定位发生重大变化。^[1]2018年1月，特朗普政府 1.0 发布的《美国国防战略报告概要》则将中国明确为“战略竞争者”，并提出与“修正主义国家”长期性战略竞争的重现是美国繁荣与安全的核心挑战。^[2]从政策话语与实践看，特朗普政府 1.0 对华认知具有相对单一性的特点，即主要从地缘政治与安全的视角将中国视为战略竞争对手，并将“大国战略竞争”作为美国对华政策的主导性范式。

由于欧盟本身并不具备超强硬实力，与中国也没有根本战略冲突，所以并不像美国一样从单一的地缘政治与安全视角看待中国。2019年3月，欧盟委员会发表《欧盟—中国：战略展望》的战略文件，首次提出对华“三重定位”，即同时视中国为“合作伙伴”、“经济竞争者”与“制度性对手”。^[3]由此看出，欧盟对华认知仍然是多维度的，包含合作、竞争与对抗，欧盟对华政策也因此被概括为一种“多面性”的政策路径。欧盟对华“三重定位”提出以后，很快被欧洲议会等其它欧盟机构以及以德国新政府为代表的欧盟成员国所接受。欧洲议会 2021 年的“欧中新战略”报告以及德国新政府执政协议中都明确采用了这一对华认知与定位。^[4]在此后的多次对华政策检视和讨论中，欧盟均确认了这一定位的适用性。^[5]这表明欧盟对华“三重定位”已基本稳定，

[1] The White House, “National Security Strategy of the United States of America,” December 18, 2017, <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>.

[2] US Department of Defense, “Summary of the 2018 National Defense Strategy of the United States of America,” January 2018, <https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>.

[3] European Commission, “EU-China: A Strategic Outlook,” March 12, 2019, p.1, <https://commission.europa.eu/system/files/2019-03/communication-eu-china-a-strategic-outlook.pdf>.

[4] European Parliament, “European Parliament Resolution of 16 September 2021 on a New EU-China Strategy,” September 16, 2021, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0382_EN.html; German Federal Government, “Dare More Progress: Alliance for Freedom, Justice and Sustainability,” Coalition Agreement 2021 - 2025 between the Social Democratic Party of Germany (SPD), Alliance 90/The Greens and the Free Democrats (FDP), November 24, 2021, p.147, <https://www.bundesregierung.de/breg-en/federal-government/coalition-agreement-482268>.

[5] Council of the EU, “Foreign Affairs Council Main Results,” October 17, 2022, <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/fac/2022/10/17/>; European Council, “European Council Conclusions,” October 29, 2023, <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/fac/2022/10/17/>.

成为指导欧盟对华政策的认知基础。

欧盟对华“三重定位”也影响了拜登政府对华认知。拜登政府继承了特朗普政府视中国为主要战略竞争者的认知，竞争仍然是拜登政府对华思维的核心理念。^[1] 尽管如此，相对特朗普 1.0 时期而言，拜登政府对华认知与政策思维有向欧盟靠拢的迹象。2021 年 3 月，在上任后的首次外交政策演讲中，美国时任国务卿布林肯宣称“中国是唯一有经济、外交、军事与技术能力对稳定与开放的国际体系构成严重挑战的国家”，同时也指出美国与中国的关系是“该竞争时竞争、能合作时合作、须对抗时对抗”。^[2] 与特朗普政府 1.0 的对华定位相比，这一表述更加接近欧盟对华“三重定位”，是欧盟“多面性”对华政策的一种映射。2021 年 3 月，布林肯进行上任后的首次欧洲之行并与博雷利举行了会谈。在会后的媒体发布会上，博雷利指出，（欧盟与美国）对于中国的角色有着共同的评估，即中国是合作伙伴、竞争者与制度性对手。^[3] 在 2021 年 4 月欧洲议会举行的关于中欧关系的辩论会上，博雷利指出：“尽管中欧关系面临越来越多的挑战，欧盟的多面性对华政策路径仍然适用……我很高兴看到美国朋友正在以同样的方式与中国打交道。”^[4] 博雷利得出这一结论显然是基于一个月前与布林肯的共同评估，这也进一步证实了欧盟对华“三重定位”塑造了拜登政府的对华思维。

博雷利的上述说法并非一面之词，而是得到美欧双方的确认。2021 年 6 月，欧盟与美国举行了拜登上任后的首次峰会，发表了题为“迈向新的跨大西洋

[1] 吴心伯：《拜登政府执政与中美战略竞争走向》，《国际问题研究》2021 年第 2 期，第 34 页。

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

[3] Antony Blinken, “Secretary Antony J. Blinken and High Representative for Foreign Affairs Josep Borrell after Their Meeting,” US Department of State, March 24, 2021, <https://www.state.gov/secretary-antony-j-blinken-and-high-representative-for-foreign-affairs-josep-borrell-after-their-meeting/>.

[4] Josep Borrell, “Chinese Countersanctions on EU Entities and MEPs and MPs,” European Parliament, April 28, 2021, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CRE-9-2021-04-28-ITM-011_EN.html.

伙伴关系”的峰会声明。声明关于中国的部分指出，欧盟与美国“将在各自相似的多面性（包含合作、竞争与制度性对抗的要素）对华政策框架下就各种议题开展紧密协商与合作”。^[1]这意味着美国正式接受了欧盟关于“多面性”对华政策的理念。尽管在这种多面性的构成要素上，美欧强调的重点并不一样，但美国使用“三重定位”事实本身就是欧洲战略自主塑造美国对华政策理念的表现。2022年5月，布林肯在乔治·华盛顿大学发表其任内的首次对华政策演讲，提出了以“投资、结盟和竞争”为核心的对华政策“三点论”。^[2]这一说法并非是对“三重定位”的修改或替代，而是对“三重定位”中的竞争进行了拓展和延伸。在演讲的结尾，布林肯对中国宣称，美国将“带着自信竞争、在任何可能的时候合作、在必须的领域角逐”。^[3]这是对美国对华“三重定位”的重申，也说明“三点论”并没有脱离“三重定位”的整体框架。

（二）制度层面：欧美中国问题对话和欧美贸易与技术理事会

在制度层面，欧盟成功倡导了跨大西洋两岸关于中国问题的对话机制并积极塑造了机制的走向。欧盟在制度层面塑造美国对华政策的努力跨越了特朗普政府1.0至拜登政府时期。2020年6月，博雷利邀请时任美国国务卿蓬佩奥视频参与欧盟外长会议，跨大西洋关系成为讨论的重点。在会议中，博雷利首次提议欧盟与美国启动一个聚焦中国的双边对话。^[4]同月，美国政府宣布接受博雷利的倡议，创立欧美中国问题对话。^[5]2020年10月，欧美中国问题对话正式启动，成为第一个由欧盟与美国官方发起的以中国问题为核

[1] European Council, “EU-US Summit Statement: ‘Towards a Renewed Transatlantic Partnership’,” June 15, 2021, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2021/06/15/eu-us-summit-statement-towards-a-renewed-transatlantic-partnership/>.

[2] Antony Blinken, “The Administration’s Approach to the People’s Republic of China,” US Department of State, May 26, 2022, <https://www.state.gov/the-administrations-approach-to-the-peoples-republic-of-china/>.

[3] *Ibid.*

[4] “Video Conference of Foreign Affairs Ministers: Remarks by High Representative/Vice-President Josep Borrell at the Press Conference,” EEAS, June 15, 2020, https://www.eeas.europa.eu/eeas/video-conference-foreign-affairs-ministers-remarks-high-representativevice-president-josep-borrell_en.

[5] US Department of State, “A New Transatlantic Dialogue,” June 25, 2020, <https://2017-2021.state.gov/a-new-transatlantic-dialogue/>.

心的双边对话机制。^[1] 欧美中国问题对话由双方高级别官员与专家学者参与，具有高层次、机制化和全面性的特点。

2020年12月，在拜登当选总统后不久，欧盟委员会主动出击，发布《全球变局下的欧美关系新议程》文件，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提供了千载难逢的机遇”。^[2] 在文件中，欧盟呼吁欧美确定“共同技术议程”，并提议设立一个新的“欧盟—美国贸易与技术理事会”（TTC）。^[3] 拜登上台后，对TTC倡议给予了积极回应并授权国务院、商务部与贸易代表办公室负责启动相关事宜。2021年6月，欧美峰会声明采纳了欧盟的建议，宣布成立TTC作为欧美之间协调全球技术、经济与贸易问题的全新平台。^[4] TTC主要有三重目的：一是扩展和深化跨大西洋贸易与投资关系；二是协调技术的开发与规范，强化欧美在技术与产业领域的领导地位；三是应对中国在全球贸易与新兴技术上的崛起所带来的挑战。2021年9月，TTC首次会晤在美国匹兹堡召开，会后欧美发表了长达17页的《匹兹堡联合声明》，双方在投资审查、出口管制、人工智能、半导体以及应对非市场贸易行为等五个方面取得了一些共识。虽然参加TTC会晤的时任欧盟委员会副主席东布罗夫斯基斯表示TTC并不针对第三国，但在中国技术崛起的背景下，TTC相关议题领域都有应对中国竞争的考虑。

通过欧美中国问题对话和TTC等制度化平台，欧盟以三种方式塑造了美国对华政策。一是约束美国对华政策的单边主义倾向。欧盟倡议成立欧美中国问题对话机制的动因之一是约束特朗普政府1.0对华政策的单边主义倾向，因为在欧盟看来，特朗普政府发起的关税战与贸易战不仅没有取得预期目标，

[1] “EU/US: Joint Press Release by the EEAS and Department of State on the Phone Call between J. Borrell and M. Pompeo,” EEAS, October 23, 2020, https://www.eeas.europa.eu/eeas/euus-joint-press-release-eeas-and-department-state-phone-call-between-jborrell-and-mpompeo_en.

[2] European Commission, “A New EU-US Agenda for Global Change,” December 2, 2020, p.1, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_2279.

[3] *Ibid.*, p.7.

[4] “EU-US Summit Statement: ‘Towards a Renewed Transatlantic Partnership’,” June 15, 2021.

还冲击了欧盟坚持的以 WTO 为核心的多边贸易体系的地位。拜登上任后回归多边主义，更加注重与盟友的协调，接受欧盟的 TTC 倡议在一定程度上也是为了区别于特朗普政府的单边主义做法。^[1] 但拜登政府仍然延续了特朗普 1.0 时期的一些单边主义倾向，尤其是对芯片出口的限制、对华为 5G 的打压以及对众多中国企业和实体实施的“长臂管辖”等单边措施也损害了欧洲的利益，引起欧洲相关企业和国家的不满。

二是塑造机制定位，淡化欧美协调的“反华”色彩。TTC 启动之后，欧盟与美国对 TTC 目标和定位的理解不同。在中美战略竞争背景下，美国希望将 TTC 打造为反华工具，而欧盟则反对将其变成抨击中国的平台。^[2] 在参加 TTC 首次部长级会议之前，时任美国商务部长雷蒙多在专访中表示：“如果我们真的想延缓中国的创新速度，我们需要与欧洲合作……我们必须与欧洲盟友合作阻止中国获得最先进的技术，让中国在半导体等关键领域无法追赶。”^[3] 由此可见，美国利用 TTC 将欧盟纳入其对华战略竞争轨道的用意十分明显。在某种意义上，TTC 声明中是否提及中国以及提及中国的次数已经成为观察欧美在 TTC 定位上的一个指标。2021 年 9 月第一次 TTC 会晤后发表的《匹兹堡声明》未提及中国，2023 年 5 月第四次 TTC 会晤后的《吕勒奥声明》有三次提到了中国。根据《政客》(Politico) 杂志的报道，欧盟限制了声明中提及中国的次数并在最后一轮谈判中删除了美国加入的对华强硬措辞。^[4] 这些都反映了欧盟塑造 TTC 定位、稀释其对抗中国色彩的努力。

三是塑造机制内容，构建跨大西洋中国议程。欧美中国问题对话最初主

[1] Chad P. Bown and Cecilia Malmström, “What Is the US-EU Trade and Technology Council? Five Things You Need to Know,” PIIE, September 24, 2021, <https://www.piie.com/blogs/trade-and-investment-policy-watch/what-us-eu-trade-and-technology-council-five-things-you>.

[2] Bill Echikson et al., “Transatlantic Trade and Technology: Partners or Rivals?,” Center for European Policy Analysis, January 25, 2024, <https://cepa.org/comprehensive-reports/transatlantic-trade-and-technology-partners-or-rivals/>.

[3] Amanda Macias, “U.S. Needs to Work with Europe to Slow China’s Innovation Rate, Raimondo Says,” CNBC, September 28, 2021, <https://www.cnbc.com/2021/09/28/us-needs-to-work-with-europe-to-slow-chinas-innovation-rate-raimondo-says.html>.

[4] Mark Scott et al., “Specter of China Looms over EU-US Summit,” Politico, May 26, 2023, <https://www.politico.eu/article/china-eu-us-trade-technology-council-summit/>.

要涵盖人权、安全与多边主义议题，后来逐渐扩展至六个工作组，包括经济互惠、经济韧性、人权、安全、多边主义以及对华接触。^[1]从设立工作组的方式以及议程设置看，诸多议题都反映了欧盟的偏好。尤其是对华接触这一工作组讨论的气候变化、核不扩散以及一些地区议题，直接反映了欧盟对华“三重定位”中的合作议程。TTC关于工作组的设置同样反映了欧盟的偏好。在具体运作上，TTC由10个“议题导向”的工作组构成，包括技术标准合作、气候与绿色技术、供应链安全、信息技术安全与竞争力、数据治理与技术平台、技术滥用、出口管制、投资审查、中小企业对数字技术的获取和使用以及全球贸易挑战。工作组负责落实TTC会议的政治决定，协调具体工作并向TTC政治官员汇报。这种工作组的机制结构，有助于欧盟将TTC的讨论聚焦在技术性层面，防止相关议题过于政治化。

（三）政策层面：“去风险”

“去风险”（de-risking）是继对华“三重定位”与TTC之后，欧洲战略自主塑造和影响美国对华政策理念与实践的又一个经典例证，在一定程度上体现出欧洲打造政治话术的能力。^[2]冯德莱恩在2023年1月举行的世界经济论坛上首次提出将“去风险”作为对华政策理念。在演讲中，冯德莱恩表示欧盟仍然需要同中国合作开展贸易，尤其是在绿色转型方面，因此欧盟对华“需要聚焦‘去风险’而非‘脱钩’”。^[3]2023年3月，在访华前发表的欧中关系演讲中，冯德莱恩系统阐述了对华“去风险”战略并首次提出“外交去风险”（De-risking through diplomacy）和“经济去风险”（Economic de-risking）是欧盟实现对华“去风险”的两条主线。“外交去风险”强调保持外交稳定与对华沟通，确保竞争更加公平并与中国共同应对气候变化、

[1] “United States: Consultations between Secretary General Stefano Sannino and Deputy Secretary Wendy Sherman,” EEAS, May 26, 2021, https://www.eeas.europa.eu/eeas/united-states-consultations-between-secretary-general-stefano-sannino-and-deputy-secretary-wendy_en.

[2] 顾苏、熊炜：《试析欧盟推动对华“去风险”》，《现代国际关系》2023年第9期，第45页。

[3] European Commission, “Special Address by President von der Leyen at the World Economic Forum,” January 17, 2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_23_232.

核不扩散与金融稳定等全球性挑战。冯德莱恩重点强调了“经济去风险”的四大支柱，包括增强欧盟自身的产业竞争力与弹性、充分利用欧盟现有贸易“工具箱”、为一些关键行业开发新的防御工具以及加强与其他伙伴的协调。^[1]冯德莱恩提出的“去风险”概念引发了广泛关注和讨论，并相继被写入2023年6月的《欧洲经济安全战略》和欧盟峰会声明以及2023年7月的德国首份《中国战略》等重要文件，标志着“去风险”已成为欧盟对华政策新的主基调。

欧盟提出对华“去风险”，既有字面意义上的降低依赖和风险的含义，也有区别于美国对华“脱钩”政策的考虑。因此，寻求相对独立于美国的对华政策，也是“去风险”的逻辑之一。实际上，“去风险”与“脱钩”不仅仅是措辞程度上的区别，本质上是对管理相互依赖的不同选择。“去风险”强调减少依赖，在尽可能维持经济全球化的同时，管理相互依赖所造成的脆弱性。“去风险”背后是欧盟追求安全与繁荣的双重逻辑，而非单一的地缘政治逻辑主导。“脱钩”则意味着在地缘政治逻辑主导下完全摆脱依赖，会对经济全球化造成根本性的冲击，这显然不是欧盟希望看到的。欧盟提出“去风险”针对中国，但其目标听众也包括美国，尤其是针对美国提出的“脱钩”论调。在具体阐述“去风险”之前，冯德莱恩在演讲中提到了聚焦“去风险”而非“脱钩”的两个原因：一是“脱钩”既不可行，也不符合欧洲的利益；二是欧盟与中国的关系并不是“非黑即白”，因此欧盟对华政策也不能基于“非黑即白”的对立思维。^[2]这两点其实都有向美国喊话的成分，前者针对美国盛行的对华“脱钩论”，后者针对甚嚣尘上的“新冷战”思维。

对“去风险”概念的精心择取，表明了欧盟在处理对华关系上希望留有余地的谨慎姿态，也为美国寻求“共同但有区别”的对华立场提供了契机。^[3]由于措辞相对温和并且内涵足够宽泛，“去风险”概念不仅在欧盟内部获得

[1] European Commission, “Speech by President von der Leyen on EU-China Relations to the Mercator Institute for China Studies and the European Policy Centre,” March 30, 2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_23_2063.

[2] *Ibid.*

[3] 柯静：《美欧对华“去风险”战略及其对中国的影响》，《太平洋学报》2023年第8期，第32页。

认同，也得到美国的积极回应和采纳。在意识到对华“脱钩”既不现实，也会产生难以承受的经济影响之后，美国决策者开始放弃“脱钩”论调，转而采用欧盟提出的“去风险”理念。2023年4月5日，即冯德莱恩发表演讲后不到一周的时间，时任美国国务卿布林肯在采访中首次公开回应了冯德莱恩“去风险”的观点，表示其观点与美国对华政策“完全一致”，美国对华并非“脱钩”，而是“去风险”。^[1]同月27日，时任美国国家安全顾问沙利文在布鲁金斯学会发表题为“重振美国经济领导地位”的重要演讲中指出，在与中国的关系上，“正如冯德莱恩主席最近所言，我们支持‘去风险’和多元化，而不是‘脱钩’”。^[2]这不仅是对“脱钩论”的正式否认和对“去风险”的认同，也等于直接承认了美国借用的“去风险”论述来源于欧盟。沙利文演讲标志着美国在“脱钩”问题上一个重要的政策变化，“去风险”在此后成为华盛顿新流行的政策话语。

在取得跨大西洋共识之后，“去风险”也很快进入七国集团（G7）的声明中。2023年5月，G7广岛峰会声明关于中国的部分指出“不寻求脱钩或内顾（turning inward）……增强经济韧性需要‘去风险’和多元化”。^[3]由此，欧盟与西方主要国家在对华“去风险”问题上达成了初步共识。需要强调的是，在“去风险”的战略意图与实施路径方面，美国与欧盟仍然存在差异，欧盟能够在多大程度上影响美国“去风险”的具体政策也存在疑问，但“去风险”本身既体现了欧洲战略自主的逻辑，也是欧洲战略自主塑造美国对华政策的重要体现。

[1] “Secretary Antony J. Blinken with Efi Koutsokosta of Euronews,” April 5, 2023, <https://www.state.gov/secretary-antony-j-blinken-with-efi-koutsokosta-of-euronews-2/>.

[2] The White House, “Remarks by National Security Advisor Jake Sullivan on Renewing American Economic Leadership at the Brookings Institution,” April 27, 2023, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2023/04/27/remarks-by-national-security-advisor-jake-sullivan-on-renewing-american-economic-leadership-at-the-brookings-institution/>.

[3] European Council, “G7 Hiroshima Leaders’ Communiqué,” May 20, 2023, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/05/20/g7-hiroshima-leaders-communicue/>.

四、欧洲战略自主塑造美国对华政策的局限性

在塑造美国对华政策方面，欧洲战略自主在欧美双向互动的过程中体现出了一定的能动性和独立性，也受到欧盟与美国内部政治发展与双边关系进程的影响。随着 2024 年欧美主要国家大选的落幕以及由此带来的政治格局与双边关系变化，欧洲战略自主在塑造美国对华政策方面也面临一些局限。尤其特朗普的回归，对欧洲战略自主的塑造作用是一把双刃剑。一方面，特朗普“美国优先”政策可能再次唤醒欧洲的战略自主意识。在美国大选结束后举行的欧洲政治共同体峰会上，欧洲多国领导人都发出了强化战略自主的信号。意大利总理梅洛尼借用美国前总统肯尼迪的名言，呼吁“不要问美国能为欧洲做什么，而是要问欧洲应该为自己做什么”。^[1] 法国总统马克龙则以新的比喻表达了战略自主的决心，指出欧洲在特朗普胜选后应该成为“杂食动物”而非“食草动物”。^[2] 在特朗普 2.0 刺激下，欧洲可能加快推进战略自主进程，并更加明确地定义和捍卫其在跨大西洋关系和中美博弈中的整体利益。^[3] 另一方面，美国在欧洲安全上扮演的关键角色以及特朗普对欧洲右翼民粹力量的工具性利用可能妨碍欧洲形成统一的对美战略，对欧洲战略自主构成掣肘。

首先，欧洲在防务上难以摆脱对美国 and 北约的结构性依赖，这意味着在事关欧洲安全的根本性问题上，欧洲仍然依赖美国的保护特别是核安全伞的保护。因此，欧洲在维护自身利益基础上塑造美国对华政策的筹码有限。在乌克兰危机的冲击下，欧洲加强了防务自主建设。2024 年 3 月，欧盟出台了

[1] “Italy PM Urges EU to Focus on Itself after Trump’s Victory,” Reuters, November 8, 2024, <https://www.reuters.com/world/europe/italy-pm-urges-eu-focus-itself-after-trumps-victory-2024-11-08/>.

[2] Nicholas Vinocur et al., “Macron to Europe: We Need to Become ‘Omnivores’ after Trump’s Victory,” Politico, November 7, 2024, <https://www.politico.eu/article/emmanuel-macron-france-europe-us-elections-donald-trump/>.

[3] Giovanna de Maio and Celia Belin, “Europe’s America Problem: Whether Trump Wins or Loses, the Continent Needs a New Strategy toward the United States,” Foreign Affairs, August 23, 2024, <https://www.foreignaffairs.com/europe/europes-america-problem>.

历史上第一份《欧洲防务产业战略》，提出了增强欧盟防务产业能力和技术基础的长期愿景，被视为欧洲防务自主的一个里程碑。2024年9月，新一届欧委会成员提名名单出炉，其中一个重要变化是新设立了负责防务和太空的专员，负责加强欧盟防务产业的投资和协调问题。这一职位目前定义模糊且权力有限，但仍然是欧洲为彰显防务自主而发出的重要信号。随着防务投入和防务能力的增强，欧洲正在进行某种意义上的重新武装，欧洲战略自主也开始打破传统的“禁忌”，逐渐扩展至敏感的防务领域。尽管如此，欧洲防务自主的努力目前仍然无法取代美国在欧洲扮演的防务角色。在特朗普回归前，欧洲就已经在为所谓“免疫特朗普”（Trump-proof）做准备，^[1]但仅仅提高防务支出远不足以填补特朗普在退出北约的情况下所留下的空白。欧洲的防务自主不仅仅是提高防务支出的问题，也涉及到军事能力、决策机制以及战略文化等更为复杂和深层次的问题，而欧洲在防务能力上的短板以及内部战略文化的差异仍然是制约欧洲战略自主的根本性因素。

其次，欧洲政治进一步右倾，法德领导力受到削弱。欧洲战略自主主要由法、德等欧盟核心大国推动和主导，尤其是法国，被视为欧洲战略自主最积极的倡导者。当前，法、德两国执政基础和在欧洲内部的领导力都在不同程度上受到削弱，而奉行“大西洋主义”的冯德莱恩获得了连任并强化了其对欧盟委员会的领导力，这将在一定程度上考验欧盟追求战略自主和塑造美国对华政策的意愿和能力。2024年欧洲议会选举中，欧洲政治呈现进一步右倾的趋势，右翼民粹主义政党在法、德、意三个大国中崛起，尤其是法国的“国民联盟”成为最大赢家，直接导致马克龙宣布解散国民议会，提前举行大选。在此后的选举中，虽然法国左翼联盟“新人民阵线”和马克龙领导的中间派联盟成功阻止了极右翼掌权，但没有一个政党或者政党联盟赢得绝对多数席位，形成了所谓“悬浮议会”。由于马克龙的执政基础受到削弱，法国在欧

[1] Arancha Gonzales Laya et al., “Trump-Proofing Europe: How the Continent Can Prepare for American Abandonment,” *Foreign Affairs*, February 2, 2024, <https://www.foreignaffairs.com/united-states/trump-proofing-europe>.

盟层面推动战略自主的能力将受到一定掣肘。德国总理朔尔茨所在的社会民主党在欧洲议会选举中屈居第四，极右翼“德国选择党”则跃居第二，进一步加剧了德国政治碎片化的格局，削弱了德国总理朔尔茨在三党联合政府中的影响力。社会民主党、绿党与自由民主党在经济与财政政策上的分歧最终导致德国联合政府在特朗普当选的同一天宣布解体，欧盟最大的经济体陷入了政治上的不确定。在欧洲面临多重危机的时刻，这种“法德轴心”同时陷入内部政治困境的局面将不利于欧洲在团结一致的基础上塑造美国的对华政策走向。

最后，特朗普回归给跨大西洋关系以及美欧对华政策协调带来不确定性。拜登政府将盟友视为对华战略竞争的重要资产，为了加强竞争优势和重振跨大西洋关系，拜登政府回归盟友体系和多边主义，加强了与欧盟的对华政策协调。^[1] 与拜登不同，特朗普并不喜欢永久性的联盟，认为联盟会限制美国的行动自由，并妨碍美国与更多的伙伴达成更有利的交易。^[2] 特朗普回归后将奉行单边主义和“美国优先”的政策，这不仅将冲击 TTC 等美欧协调机制，也将在安全、经贸和政治等领域给欧盟带来新的挑战。在安全领域，欧盟不仅担心特朗普会抛弃乌克兰，也担心特朗普是否会抛弃北约。在经贸领域，美欧围绕关税、能源和竞争力问题的矛盾可能加剧，特朗普政府对创新产业的“去监管”（de-regulation）倾向与欧盟对科技企业的“过度监管”（over-regulation）倾向可能产生更多的摩擦。在政治领域，特朗普回归将进一步刺激欧洲的右翼民粹力量，加剧欧洲政治的右转，对欧盟在移民、气候以及援乌等问题上构成更大挑战。特朗普当选也可能导致欧盟内部在如何与特朗普政府打交道上产生分歧。由于在保守主义价值观上持相近立场，匈牙利、意大利、斯洛伐克等欧洲右翼民粹主义政府以及其他右翼民粹力量

[1] 严少华：《欧美对华政策协调及其局限》，《国际问题研究》2022年第1期，第75-77页。

[2] Jeremy Shapiro and Zsuzsanna Vegh, “The Orbanisation of America: Hungary’s Lessons for Donald Trump,” ECFR, October 9, 2024, <https://ecfr.eu/publication/the-orbanisation-of-america-hungarys-lessons-for-donald-trump/>.

倾向于同特朗普政府建立紧密的联系与合作关系。欧洲主流的中左和中右翼政府在意识形态上偏好2024年民主党总统候选人哈里斯，因此相比拜登政府，它们与特朗普政府之间的距离将会拉大。此外，特朗普的交易性思维可能诱导或迫使部分欧盟成员国在对华政策上做交易，如果特朗普将美国对欧洲的安全和贸易政策与欧洲对华强硬政策挂钩，欧洲战略自主将受到考验，部分欧盟成员国也可能主动追随美国采取对华强硬政策。

五、结语

中美博弈下的欧洲战略自主不仅意味着欧盟对华政策保持相对独立性，而且意味着这种独立性可以主动塑造美国对华政策的理念与实践。尽管欧洲离真正的战略自主仍然遥远，其对美国对华政策的影响也有限度，但从运筹中美欧三边关系的角度而言，欧洲积极自主的逻辑，仍然为中国对欧战略思维提供了有益启示。

首先，中国和美国都是塑造欧洲战略自主的重要外部因素。由于欧洲对美国的安全依赖，美国是影响欧洲战略自主的关键外部因素。同时，欧洲对中国的经贸依赖意味着中国同样是塑造欧洲战略自主走向的一个关键变量。从这个意义上而言，欧洲战略自主也有针对中国的一面，尤其是在经贸领域。因此，妥善处理欧盟对华“去风险”可能引发的中欧经贸冲突对于塑造欧洲战略自主，防止欧洲走向与中国对抗的方向至关重要。当前欧盟在经贸领域仍然奉行“开放性战略自主”的理念，欧盟对经济全球化的看法也没有发生本质的变化，这与特朗普2.0对中欧同时发动贸易战的做法形成鲜明对比。中国应务实处理与欧盟的经贸摩擦，坚持开放政策，支持欧洲战略自主和发展壮大，与欧洲一道支持普惠包容的全球化并维护多边主义。

其次，从防止“新冷战”的高度看待中欧关系。作为关键的第三方，欧洲之于中美博弈不仅是一个“量”的问题——因为其关乎中美权力平衡和竞争格局，也是一个“质”的问题——因为其关乎中美博弈是否走向所谓“新

冷战”。由于不想重蹈冷战时期欧洲居于次要角色和被分裂的历史，欧盟一直反对一场可能让世界再次陷入分裂的“新冷战”。在中美关系紧张和世界多极化趋势下，欧洲战略自主有利于国际格局的平衡，避免世界陷入两极对抗。因此，中国应该鼓励欧盟成为中美之间潜在的调解者和防止国际格局“阵营化”的一支关键力量，而不是将之简单预设为西方阵营的一员。2023年12月，在集体会见欧盟及成员国驻华使节的会议上，中共中央政治局委员、外交部长王毅指出，中欧选择对话合作，阵营对抗就不会形成；中欧选择和平稳定，新的冷战就打不起来。^[1]这也体现出中国政府高度重视并从战略高度看待发展中欧关系，肯定欧洲在防止“新冷战”上的关键角色。在特朗普回归的背景下，中美关系与欧美关系都面临新的不确定性，中欧也有共同动机在符合各自利益的领域开展合作，共同塑造美国的政策走向。

最后，要积极拓展中欧关系的内生动力。尽管欧洲战略自主可以塑造美国对华政策，但中国支持欧洲战略自主的逻辑应超越对美博弈的考虑。2023年10月，王毅在北京同博雷利举行第十二轮中欧高级别战略对话时指出，中欧关系有着内在逻辑，不受第三方影响和干扰。^[2]2024年5月，习近平主席在访欧期间也指出，中欧关系有着强大内生动力和广阔发展前景，不针对、不依附、也不受制于第三方。^[3]这种新的表述是中国寻求对欧政策独立内在逻辑的积极信号。在内生动力方面，中国式现代化与欧洲一体化作为中欧各自发展的核心战略，若能有效协同，将为双边关系注入深层次的内生动力，使中欧关系成为动荡世界中的稳定极。

【责任编辑：母耕源】

[1] 《王毅集体会见欧盟及成员国驻华使节》，外交部网站，2023年12月4日，https://www.mfa.gov.cn/web/wjzbz_673089/xghd_673097/202312/t20231204_11194418.shtml。

[2] 《王毅同欧盟外交与安全政策高级代表博雷利举行中欧高级别战略对话》，中国政府网，2023年10月14日，https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202310/content_6909121.htm。

[3] 《中欧关系有着强大内生动力和广阔发展前景(和音)》，《人民日报》2024年5月12日，http://paper.people.com.cn/rmrb/html/2024-05/12/nw.D110000renmrb_20240512_2-03.htm。