

# 欧盟互联互通政策的“泛安全化”及中欧合作

刘作奎

(中国社会科学院欧洲研究所,北京 100732)

**摘要**随着“全球门户”倡议的提出,欧盟在全球互联互通领域的参与进入了一个新的阶段。当前欧盟互联互通战略出现显著的“泛安全化”趋势,即:互联互通产品内容扩大化,强化对互联互通产品投资的安全审查,突出意识形态和价值规划线,同中国争夺话语权等。中欧在互联互通领域合作有着较大的互补性,但在欧盟互联互通战略“泛安全化”的背景下,双方合作也面临诸多挑战。进一步加强中欧合作需研究好“全球门户”倡议的进展,与欧盟的合作应逐渐从“少而大”的项目模式转向“多而小”的项目模式,积极促进双方的经验交流和分享,利用好现有的中欧互联互通合作平台,充分发挥运输领域特别是中欧班列的作用,客观看待美欧在互联互通领域的合作。

**关键词** 互联互通 “泛安全化”; 中欧关系; 机遇和挑战

(中图分类号) F114.4

(文献标识码) A

(文章编号) 1002-3909(2022)01-0072-10

DOI:10.14110/j.cnki.cn-37-1059/d.2022.01.008

2021年9月,在盟情咨文的演讲中,欧盟委员会主席冯德莱恩提出了“全球门户”倡议。12月,欧盟宣布启动“全球门户”计划,标志着欧盟在推动互联互通方面迈出了关键一步。欧盟提出“全球门户”倡议,一方面是为了参与分割全球互联互通市场“蛋糕”,另一方面则是与中国的“一带一路”倡议相竞争。在盟情咨文演讲中,冯德莱恩就强调,“我们擅长为道路融资,但欧洲在中国拥有的铜矿和中国拥有的港口之间修建一条完美的道路是没有意义的”。因此,“当涉及到此类投资时,我们必须变得更聪明”<sup>①</sup>。她宣称,欧盟的“全球门户”倡议以价值观为基础,向合作伙伴提供“透明度”和“良治”。而在12月欧盟“全球门户”通讯文件发布会上,冯德莱恩更是直接宣布,欧盟“全球门户”是“一带一路”倡议“真正的替代品”<sup>②</sup>。

在国际关系领域,“安全化”概念的应用及其边界的拓展是冷战后安全问题研究和决策的一个显著趋势。以巴里·布赞和奥利·维夫为代表的哥本哈根学派,在推动“安全化”问题研究上发挥了重要的推动作用<sup>③</sup>。在他们看来,“安全”是“超越一切政治规则和政治结构的一种途径,实际上就是一种所有政治之上的特殊政治”,而“‘安全化’因此可以被视为一种更为激进的‘政治化’描述”<sup>④</sup>。他们将“安全

[基金项目] 本文系国家社科基金重大招标项目“欧洲对外战略的调整与中欧关系研究”(项目编号: 21&ZD171)的阶段性成果。

[作者简介] 刘作奎,男,中国社会科学院欧洲研究所副所长、研究员、博士生导师,研究方向为中欧关系、欧美关系。

<sup>①</sup> Ursula Von der Leyen, 2021 State of the Union Address, 15 September 2021, [https://ec.europa.eu/commission/press-corner/detail/en/SPEECH\\_21\\_4701](https://ec.europa.eu/commission/press-corner/detail/en/SPEECH_21_4701).

<sup>②</sup> EU Launches € 300bn bid to Challenge Chinese Influence, <https://www.bbc.com/news/world-europe-59473071?pi-ano-modal>.

<sup>③</sup> Holger Stritzel, Security in Translation: Securitization Theory and the Localization of Threat, London: Palgrave Macmillan, 2014, pp. 11-37.

<sup>④</sup> [英]巴里·布赞、[丹]奥利·维夫、[丹]迪·怀尔德《新安全论》,朱宁译,杭州:浙江人民出版社,2003年版,第35页。

化”定义为是“一种话语进程,在这个进程中,一个主体间理解在政治共同体内部得以建构起来,这种理解把某事物看作对其指涉对象的一种生存威胁,并由此得以要求为处理该威胁而采取紧急和特别的措施”<sup>①</sup>。这种相对宽泛化的安全理论研究思路,对理解和阐释“泛安全化”(Pan-securitization)倾向提供了帮助。所谓“泛安全化”,是指非安全领域的“安全化”过程或非传统安全领域的过度的传统安全化表现<sup>②</sup>。

本文从“泛安全化”的视角考察欧盟互联互通倡议的提出过程和内涵,认为互联互通被纳入到安全化领域的议题,是“泛安全化”的重要表征,它使得互联互通被扩展到新的维度,因安全问题被塑造成一个更具复合型的话语体系。同时,本文拟就“泛安全化”背景下中欧互联互通的机遇和挑战进行分析,并提出相应的对策建议。

## 一、互联互通内涵的变迁——超越“软”“硬”联通

互联互通历史较为久远且在各国和各区域形成了不同的特色,当代意义上系统且全面的推进互联互通实践,是从20世纪90年代开始的欧亚大陆互联互通项目开始的。中国、欧盟(欧共体)、俄罗斯都广泛开展了互联互通的具体项目建设,为欧亚大陆的基础设施、物资、人员和商品流通积极布局。随后,东盟较早提出了在东盟国家区域内的互联互通战略,2009年10月,第15届东盟首脑会议以“增强互联互通,赋予人民权利”为主题,阐述了东盟互联互通的重要性<sup>③</sup>。2010年10月,第17届东盟峰会通过了《东盟互联互通总体规划》。东盟的互联互通战略以三大领域作为主体:基础设施的互联互通(Physical connectivity)、机制的互联互通(Institutional connectivity)和人文的互联互通(People to people connectivity)<sup>④</sup>。东盟不但加快联盟内部的互联互通建设,而且积极将其合作经验推广到亚太经济合作组织(APEC)。现有不少成果研究亚洲互联互通、尤其是东盟的互联互通对“一带一路”建设的启示和推动作用,可以说,中国的互联互通倡议内容十分丰富,其中,来自东盟和APEC的经验就起到了重要启示作用<sup>⑤</sup>。

此后,中国逐渐成为新一轮互联互通建设的倡导者和引领者,不断丰富互联互通内涵和合作领域。2013年4月,习近平在出席博鳌亚洲论坛年会时提到“中国将加快同周边地区的互联互通建设,积极探讨搭建地区性融资平台,促进区域内经济融合,提高地区竞争力”<sup>⑥</sup>。2013年10月,在印度尼西亚巴厘岛召开的APEC领导人非正式会议上,习近平又提出,亚太经合组织要顺应潮流,做好互联互通这篇大文章,并提出了4点建议,包括“一要构建覆盖太平洋两岸的亚太互联互通格局,以此带动建设各次区域经济走廊,进而打造涵盖21个经济体、28亿人口的亚太大市场,保障本地区生产要素自由流通,稳步提升太平洋两岸成员协同发展水平,实现一体化。二要打通制约互联互通建设的瓶颈,建立政府、私营部门、国际机构广泛参与的投融资伙伴关系。中国愿意积极探索拓展基础设施建设投融资渠道,倡议

① [英]巴里·布赞、[丹]奥利·维夫《地区安全复合体与国际安全结构》,潘忠岐等译,上海:上海人民出版社2010年版,第474页。转引自郭锐、陈馨《“泛安全化”倾向与东亚军备安全风险》,《国际安全研究》2018年第5期。

② 郭锐、陈馨《“泛安全化”倾向与东亚军备安全风险》,《国际安全研究》2018年第5期。

③ 王勤、李南《东盟互联互通战略及其实施成效》,《亚太经济》2014年第2期。

④ Master Plan on ASEAN Connectivity, <http://www.asean.org/resources/publications/asean-publications/item/master-plan-on-asean-connectivity-2>.

⑤ Alicia Garcia Herrero and Jianwei Xu, Why Do Asia and Europe Need More Connectivity? Some Ideas from the European and ASEAN Experience, Bruegel, [http://www.eria.org/why\\_do\\_asia\\_and\\_europe\\_need\\_more\\_connectivity.pdf](http://www.eria.org/why_do_asia_and_europe_need_more_connectivity.pdf).

⑥ 习近平《共同创造亚洲和世界的美好未来——在博鳌亚洲论坛2013年年会上的主旨演讲》,《人民日报》2013年4月7日。

筹建亚洲基础设施投资银行。三要在区域和国际合作框架内推进互联互通和基础设施建设,各成员应该秉持互利互惠、优势互补理念,坚持开放透明、合作共赢原则,加强沟通交流,积极参与合作。四要用互联互通促进亚太地区人民在经贸、金融、教育、科学、文化等各领域建立更密切联系,加深彼此了解和信任”<sup>①</sup>。自此,中国的互联互通倡议形成初步的体系,直至后来发展成为明确的“五通”,即政策沟通、设施联通、贸易畅通、资金融通、民心相通,成为“一带一路”倡议的核心内容。“五通”扩展了学界对传统互联互通概念的理解,将联通的问题扩展到国际关系的多个领域,成为内涵广泛而丰富的概念创新。

“一带一路”建设推进几年后,随着中国在互联互通领域的影响力日益提升,国际社会在互联互通领域话语权的争夺也日益激烈。欧洲智库和研究机构紧跟中国互联互通建设在全球的进展,欧盟从观望、谨慎参与到怀疑直至污名化“一带一路”建设成果,态度经历了明显的变化<sup>②</sup>。为此,欧盟积极出台互联互通方案,2018年发布《联通欧亚:欧盟互联互通战略要素》、2021年7月出台“全球联通欧洲”文件、2021年12月出台“全球门户”倡议,并通过加强同美国“重建美好世界”方案相协调以对冲中国在互联互通领域影响力和话语权的目​​的愈发明确,从而成为中欧博弈的一个重要领域<sup>③</sup>。欧盟在互联互通领域总体采取“防中国”“抗中国”和“联中国”相结合的方式,这种方式与欧盟整体上将中国视为合作伙伴、竞争者和制度性对手的定位是一致的。由于互联互通领域庞杂,欧盟采取了差异化处理方式,积极确定合作、竞争和对抗的具体领域。

互联互通大致分为“软联通”和“硬联通”两个方面。“硬联通”涉及到基础设施建设,包括物理的、信息等领域的互联互通,“软联通”涉及到规则、物流、金融和人文等软性领域的互联互通,“软”“硬”相互结合,就构成了互联互通的完整含义<sup>④</sup>。但随着形势的新发展,“软联通”和“硬联通”的分野已经不再那么明显,互联互通的研究基本上也超越了以前的分类,比如,数据与信息、产业链、体制机制竞争力纳入到互联互通研究范畴后,就很难界定到底是“软联通”还是“硬联通”,甚至在一些领域两者出现融合的趋势。

互联互通“软”“硬”安全的融合使得其涉及领域形成交叉并不断被拓宽,且在政策实践中出现“泛安全化”的趋势。互联互通的“泛安全化”主要呈现出如下特点:(1)互联互通涉及的对象和内容被放大,互联互通产品的清单越拉越长;(2)软硬联通安全日益互为表里,不断寻求绝对安全意识,经济、信息、生态、科技、资源、公共、网络安全等作为互联互通领域主要内容以新安全观念出现,界限模糊不清,牵涉问题多且影响广泛;(3)内容界定日益空间化——公共空间安全“国有化”或“区域化”,从坚持自我治理到国家或机构的过度干预,在国家或区域公共空间搞安全圈地;(4)争夺话语权日益激烈,寻找安全领域新空白点,不断放大互联互通安全的深度影响。

## 二、欧盟互联互通“泛安全化”的过程

欧盟互联互通的“泛安全化”经历了一个发展的过程。在开始阶段,欧盟从互联互通的关键性资产着手,不断扩大其内容,拉长互联互通资产清单,并列入投资安全审查范围;在此基础上,欧盟着力增强在互联互通领域的话语权,通过规范化互联互通话语表述和实践,将其纳入到意识形态、价值观和规范

① 《习近平在亚太经合组织第二十一一次领导人非正式会议上就促进亚太互联互通发表讲话》,《人民日报》2013年10月9日。

② 刘作奎《欧洲与“一带一路”倡议:回应与风险(2019)》北京:中国社会科学出版社,2019年版,第1—8页。

③ A Globally Connected Europe: the EU's Answer to the Belt and Road Initiative? <https://www.dandreapartners.com/a-globally-connected-europe-the-eus-answer-to-the-belt-road-initiative/>.

④ 宁吉喆《“硬联通”“软联通”协同发力造福“一带一路”沿线国家人民》,《中国产经》2019年第6期。

领域;随着对互联互通话语权的进一步厘清,欧盟将互联互通的安全风险指向中国,引入中国是对手的政策定位,使得互联互通成为中欧博弈的组成部分;最后,欧盟加强关键基础设施领域的安全立法,并联合其所谓“志同道合者”来应对中国在互联互通领域的影响力和话语权,从而完成互联互通“泛安全化”的过程。

#### (一) 实施外国投资安全审查机制

近年来,欧盟不断扩大互联互通产品范围并列入安全审查清单,将互联互通问题“泛安全化”。欧盟的外国投资安全审查机制方案于2017年正式提出、2019年通过、2020年正式生效<sup>①</sup>。其主要是应对外部投资者对欧盟重要战略资产投资可能造成的安全风险,是一个相对综合的安全防范框架和政策。值得注意的是,欧盟逐渐将互联互通的一些产品清单作了很大扩展,主要包括以下几个方面:(1) 关键基础设施(实体或虚拟的)包括能源、交通、水务、医疗、通讯、媒体、数据处理或传输、航空、国防、选举或金融基础设施及使用此类基础设施涉及的敏感设施、土地等;(2) 关键技术和军民两用物项,包括人工智能、机器人、半导体、网络安全、航空、国防、能源存储、量子技术和核技术以及纳米技术和生物技术;(3) 关键原材料供应,如能源或原材料,或粮食安全;(4) 敏感信息的获取,包括个人数据或掌握信息的能力;(5) 媒体的自由化和多元化。

从上述内容中可以看出,如果从互联互通的广义概念看,欧盟将大量互联互通产品纳入投资安全审查范围,使得外部投资者如果想进入欧盟市场,势必面临严格的安全审查,安全审查的泛化趋势非常明显。

#### (二) 推进欧亚互联互通计划新战略

2018年9月,欧盟发布联合通信《联通欧亚:欧盟战略要素》,全面阐释欧盟推进欧亚互联互通的新战略,强调推进“可持续的、全面的和基于规则的互联互通”,进一步将互联互通问题规范化、价值化和安全化。“可持续的互联互通”主要着眼于提升生产效率,驱动就业和增长,提升市场效率和财政可见度,进一步推动经济发展中的去碳化,以及基于保护环境基础上的更高标准,尤其是透明度和善治以及民意支持等方面。而“全面的互联互通”则强调互联互通关乎网络,网络可以以航空、陆路或水路交通的形式呈现,也可能是数字网络——移动或固话网络,从电报到卫星,从互联网主干到最后一英里。互联互通涵盖了能源网络和流动——从包括液化天然气在内的燃气网络到电力网络,从可再生能源到能源效率。互联互通还明显与从教育合作、科研、创新到交通和旅游等人类活动有关。互联互通需要国际组织和机构支持的国际公认的行为、规则、公约和技术标准等促进各个网络之间的兼容与跨境交易。由于这些互联互通与人们的生活息息相关,其在安全上的脆弱性需要引起广泛关注。因此,“基于规则的互联互通”强调,规则和制度是推动人员、商品、资本、服务等要素高效、公平和顺畅流动的基本要求<sup>②</sup>。

文件中特别醒目地提出了互联互通与安全问题的重要性,强调世界越来越依赖复杂的数据网络和传输、能源中转、瞬时响应的价值链和人员流动。管理这些流动性意味着在便利流动和确保流动的安全性之间找到适当的平衡。在一个威胁和恐怖主义混杂的时代,“流动安全”至关重要。贸易路线的稳定

<sup>①</sup> Regulation (EU) 2019/452 of the European Parliament and of the Council of 19 March 2019 Establishing a Framework for the Screening of Foreign Direct Investments into the Union, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32019R0452>.

<sup>②</sup> European Commission, “Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the European Investment Bank: Connecting Europe and Asia – Building Blocks for an EU Strategy”, Brussels, September 19, 2018, JOIN (2018) 31 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=JOIN:2018:031:FIN>.

仍然取决于适当的政治和安全环境,并面临各种挑战,如跨国有组织犯罪和任何形式的非法走私和贩运、网络安全以及对运输和能源安全的攻击。这些挑战不能仅仅通过国家或实体的内部或外部政策来解决。欧盟应与伙伴国家合作,使与亚洲的交通连接更加安全,尤其是在网络安全领域<sup>①</sup>。欧盟的上述安全关切有一定的事实基础和合理性,但由于欧盟将这种关切放大化,互联互通被纳入了价值观、意识形态以及规则竞争的范畴。

2019年9月,欧盟与日本签署了《日欧可持续和高质量互联互通伙伴关系协定》,强调互联互通在环境和财政上的可持续性,致力于推动基于规则 and 价值观的互联互通,促进自由和开放等<sup>②</sup>。从欧盟互联互通战略来看,应对中国的意图日益清晰,同中国争夺互联互通模式的话语权,避免中国式互联互通形成全球范围内的影响是欧盟的政策目标之一。欧盟互联互通的“泛安全化”进入更为细化和更为明确的阶段。

### (三) 重新定位中欧关系

2019年3月,欧盟正式发布《欧盟—中国:战略展望》政策文件,该文件最引人关注的是对中欧关系的四个定位,即“一个与欧盟目标紧密一致的合作伙伴,一个欧盟需要找到利益平衡点的谈判伙伴,一个追求技术领先地位的经济竞争对手,一个推动替代治理模式的体系性对手”<sup>③</sup>。文件对“对手”作了系统表述,并在多个层面提出明确的应对措施。这份文件涉及政治、经贸、投资、人文等各个方面内容,并且自中国和欧共体1975年建交以来,史无前例地将中国定位为“体系性对手”,并在各个领域提出了防范性举措。在文件中,互联互通作为重要组成部分也被提了出来。文件强调,欧盟参与互联互通的原则是财政、环境和社会的可持续性、透明度、开放式采购和公平的竞争环境。中欧互联互通要以互惠和透明的方式开展工作,事实上对中欧互联互通领域合作提出了欧盟标准,同时,防范在互联互通领域来自中国的系统性挑战和安全威胁。为此,新的政策文件在应对中国问题上提出了两个维度的指导性意见:一是为了充分解决外国国家所有权和国家融资对欧盟内部市场扭曲的影响,委员会将在2019年前确定如何填补法律中现有的空白;二是为防止对关键数字基础设施的潜在严重安全影响,需要欧盟采取共同5G安全立场,欧盟理事会据此将发布建议书。为了提高外国投资者对关键资产、技术和基础设施进行投资构成安全风险的认识,成员国应迅速、全面和有效地实施“外国直接投资审查条例”<sup>④</sup>。

### (四) 在更广泛领域争夺话语权

2021年12月1日,欧盟委员会推出“全球门户”倡议通讯文件,这是一项新的欧洲战略,旨在促进数字、能源和交通领域的智能、清洁和安全联结,并加强全世界的卫生、教育和研究系统。“全球门户”的目标是在2021到2027年间动员多达3000亿欧元的投资,以支撑全球持久的复苏。“全球门户”旨在增加投资,促进民主价值观和高标准、善政和透明度、平等伙伴关系、绿色和清洁、安全的基础设施,并促进私营部门投资。它以价值观为导向,以欧盟社会、环境、财政和劳工的高标准为基础。为了确保欧盟

① European Commission, “Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the European Investment Bank: Connecting Europe and Asia – Building Blocks for an EU Strategy”, Brussels, September 19, 2018, JOIN(2018) 31 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=JOIN:2018:031:FIN>.

② EEAS, “The Partnership on Sustainable Connectivity and Quality Infrastructure Between European Union and Japan”, October 9, 2019, [https://eeas.europa.eu/delegations/kyrgyz-republic\\_en/68544/The%20Partnership%20on%20Sustainable%20Connectivity%20and%20Quality%20Infrastructure%20between%20th](https://eeas.europa.eu/delegations/kyrgyz-republic_en/68544/The%20Partnership%20on%20Sustainable%20Connectivity%20and%20Quality%20Infrastructure%20between%20th).

③ EU-China – A Strategic Outlook, 12 March, 2019, <https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/communication-eu-china-a-strategic-outlook.pdf>.

④ EU-China – A Strategic Outlook, 12 March, 2019, <https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/communication-eu-china-a-strategic-outlook.pdf>.

企业在第三国市场更具竞争力,欧盟将建立新的欧洲出口信贷机制(European export credit facility)。此外,欧盟将为撒哈拉以南非洲调动24亿欧元的赠款,为北非调动10.8亿欧元的赠款,以支持可再生能源和可再生氢的生产。

“全球门户”倡议是一项关于欧盟互联互通战略的综合性倡议,涵盖领域非常广泛,同时也基本框定了欧盟在互联互通领域的基本立场、路径和远景规划。文件主要有如下特点:(1) 争夺互联互通规则的主导权,继续强调基于规则的、透明的、可持续的互联互通。(2) 内容广泛和多元化。除基建、能源等传统领域外,数据、信息、产业链、供应链甚至社会体制、机制等纳入进来,软硬联通的界限日益模糊。(3) 强调价值观。将遵守民主、人权、法治等所谓“普世价值”作为先决条件,极力防范甚至排斥价值观异质的合作伙伴,强化人权标准。(4) 加强互联互通领域立法。重在规范外部行为体进入欧洲市场或在第三方市场合作的行为。进入欧洲互联互通市场将面临一系列规范条件的约束,如竞争中立原则、通用数据保护条例、供应链法等。

#### (五) 追随美国治下的互联互通

2019年底,美国在东盟峰会期间的“印太商业论坛”上宣布启动致力于亚太地区基础设施建设的新倡议——“蓝点网络计划”(Blue Dot Network)。该计划由美国海外私人投资公司(OPIC)、澳大利亚外交与贸易部(DFAT)及日本国际协力银行(JBIC)三方共同发起,旨在“统筹政府、私营部门和民间社会,以开放、包容的方式将全球基础设施建设的标准提至高质量、可信赖的程度”。该计划是美国应对中国“一带一路”建设的标志性项目。

为推行蓝点网络计划,美国高层频频访问欧洲多国,以信息安全为由劝导欧洲国家,通过“清洁网络”和“蓝点计划”等,试图将中国排挤出欧洲,推动欧美在信息安全领域的合作。以此为契机,2021年6月,拜登政府正式提出了所谓“重建更好世界”计划,并得到欧盟、英国、德国、法国、意大利等领导人的认可,写进了当月举行的七国集团峰会联合公报中。根据白宫的阐述,该计划“是一个由主要民主国家领导的,以价值观为驱动的、高标准和透明的基础设施合作伙伴计划,旨在帮助缩小发展中国家超过40万亿美元的基础设施需求”。倡议的核心原则包括:(1) 价值驱动;(2) 善政和高标准;(3) 气候友好;(4) 强有力的战略伙伴关系;(5) 通过发展融资调动私人资本;(6) 增强多边公共融资的影响<sup>①</sup>。美欧力图通过深度协调,提供一个自由主义市场版本的替代方案,跟中国企业争夺市场,跟中国政府争夺“势力范围”。在2021年7月欧盟发布的“全球联通欧洲”计划文件中,就特别提到了“重建更好世界”计划。尽管“全球联通欧洲”和“重建更好世界”计划可能在重点实施领域和推进方式上有所不同,但在强调价值观、发挥民主国家作用、重视私人投资、依靠多边机构等方面存在高度一致性,体现了欧盟和美国在互联互通原则上的协调。

### 三、“泛安全化”背景下中欧互联互通合作的机遇和挑战

#### (一) 机遇

1. 中欧互联互通合作基础良好,潜力有待进一步挖掘。中欧曾长期互为第一大货物贸易伙伴且经贸合作保持了加强的韧性,这将持续驱动双方互联互通合作。目前,中欧在互联互通领域的合作已经结出了丰硕的成果。中东欧地区成为“一带一路”建设在欧落地成果最多的区域;中欧班列高速发展,为

<sup>①</sup> White House, “Fact Sheet: 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/>.

欧亚大陆提供了标识性公共产品;匈塞铁路是中国技术和标准走出去的重要尝试;比雷埃弗斯港是成功并购和实现本土化管理的典范;中国在西巴尔干基建项目的成功是中国装备制造抱团出海取得集中成果的标志。

互联互通蕴含巨大发展机遇,一定程度上将决定未来全球格局的走向,是中欧合作走深走实的重要推动力量。尤其是未来新冠肺炎疫情结束后,互联互通“服务贸易+”领域(如物流、云、数据等)潜力巨大,而在更广泛的基础设施建设领域,由于资金缺口巨大,中欧又互有所长,双方合作具有较强的互补性。

2.互联互通呼唤国际合作,欧版方案难以完全同中国割裂。“全球门户”倡议难以同“一带一路”倡议完全隔绝开来。尽管欧盟存在与中国“一带一路”倡议竞争的意图,但在具体领域和地区,不可避免地要与中国开展合作。2021年7月,在出席于乌兹别克斯坦举行的“中亚和南亚:地区互联互通的挑战和机遇”会议时,欧盟外交与安全政策高级代表博雷利就提到了与中国共建的互联互通平台,并重申推进“一带一路”倡议同“全欧交通网络”计划的对接。尽管欧盟为互联互通建设设置了庞大的预算,但资金缺口依然巨大,必须撬动社会资本。此外,欧盟已表态欢迎国际资本合作,在这一点上中欧之间可以开展融资合作,联手打造高质量的互联互通项目。

中国的“一带一路”倡议一直秉承开放共享原则。2018年8月,习近平主席在推进“一带一路”建设工作5周年座谈会上强调,共建“一带一路”是经济合作倡议,不是搞地缘政治联盟或军事同盟;是开放包容进程,不是要关起门来搞小圈子或者“中国俱乐部”;是不以意识形态划界,不搞零和游戏,只要各国有意愿,我们都欢迎<sup>①</sup>。进一步指明了“一带一路”是包容性发展平台的鲜明特征。而从欧洲角度来说,欧洲企业普遍看好亚洲和欧洲大陆市场整合的力量,对中国市场的兴趣与日俱增。中国基建市场规模庞大,发展潜力巨大,欧盟推动互联互通建设不能忽视中国市场的支撑,也有更多的兴趣关注同中国市场的合作。

3.中国的基建模式仍具有一定的海外竞争力。中国在基建领域有着丰富的经验和庞大的国内市场应用场景,在走向国际市场的过程中,中国强大的装备制造业竞争优势、丰富的市场应用场景积累以及较为高效的融资方案,都确保了互联互通成为驱动新增长的重要力量。中国人做事务实,讲究效率、团结与协作,在不少“一带一路”沿线国家留下良好口碑。在推动欧亚互联互通中,欧盟虽然起步较早,但教训深刻:在早期推动欧亚互联互通建设中,欧盟倾向于把其作为民主促进的一部分,在中亚和外高加索地区实施基建援助时附加较为苛刻的“政治条件”。21世纪初,在外部势力策动下,上述区域陆续发生“颜色革命”,导致政局动荡,产生了一批基建和政治项目的“烂尾工程”,欧盟的援建模式也受到质疑。因此,在互联互通新一轮竞争中,中国模式仍保有较强的竞争力,对此应该充满信心。

4.欧洲方案可能会遇到重重阻力。欧洲国家的政治信誉不一定可靠,具体表现为三个方面:第一,欧洲国家的长期殖民历史,是其对发展中国家开展投资合作的历史负担;第二,发展中国家珍视主权和自治权利,忌惮外国势力干涉,附加“民主价值观”等政治条件的合作方式不一定可取;第三,欧洲国家政客多喜欢“画饼”,目前这些倡议都还停留在“空谈”阶段,尚未进入实质实施阶段,其有效性有待于进一步观察。此外,欧洲国家政客能否说服私人企业加入这场“冒险”,仍是未知数。一方面,企业是趋利避害的,其进入一国的目标是实现盈利,如果这些政治规划无法落实为有效的商业模式,将加大企业进入的阻力;另一方面,企业往往追求互利共赢,不认同欧洲政客“非此即彼”的对抗性思维,说服它们加入对抗中国的敌对阵营,不一定符合它们的本意。

<sup>①</sup> 赵超、安蓓《习近平:推动共建“一带一路”走深走实造福人民》,http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2018-08/27/c\_1123336562.htm.

## (二) 挑战

1. 双方理念差异较大,难以相互兼容。“一带一路”倡议具有鲜明的中国特色,体现了“天下大同”“怀柔远人”“和而不同”等浓厚的中国文化遗产,是根植中国土壤的国际公共产品。“全球门户”倡议则体现了欧洲中心主义的殖民思维模式。欧洲历史上曾是全球思想、制度和技术等的重要发源地,为人类文明的发展作出了重要贡献,但也导致了欧洲对自身发展道路的自大。“全球门户”倡议以欧洲价值观为先导,着力输出欧洲理念、制度和标准,反映出在当今时代,欧洲依然坚持以自我为中心的行为方式。

在百年未有之大变局下,“一带一路”倡议体现出中国进一步推动全球发展合作的努力方向,其本质上是一个去地缘政治化的概念,强调的是合作而不是对抗、共赢而不是零和、联系而不是脱离、全球化而不是去全球化。“一带一路”倡议的最终目标在于,为全人类和平发展贡献中国智慧,打造开放型世界经济,推动全球治理,构建人类命运共同体。就欧方来说,欧盟十分关注近年来全球地缘政治格局变化和 大国竞争,认为全球已进入“超级竞争新时代”,大国间对于影响力的争夺已白热化,欧洲必须参与其中,而不能成为大国竞争的舞台。为此,欧洲领导人重拾传统地缘政治思维,而提出“全球门户”倡议,正是其借互联互通参与全球地缘政治竞争的重要一环。欧盟刚刚制定的 2021 至 2027 年多年期财政预算中,加强了对基础设施建设的投资力度,以填补项目资金缺口,也使得欧洲国家对来自中国的基建投资兴趣下降。在欧盟认为中国的经济发展模式和政治制度带来了严重挑战的背景下,中国提出的互联互通方案也日益被认为是服务于本国“竞争性价值体系”的工具,因此,对互联互通增加投资已经不仅仅是经济投资,而且是战略投资<sup>①</sup>。

2. “泛安全化”毒化了中欧合作的氛围。“泛安全化”倾向使决策者和政策执行者在安全领域往往抱有一种强烈敏感的绝对安全意识,而在非传统安全领域则加重了诸如经济安全、生态安全、信息安全、科技安全、资源安全、公共安全、网络安全等新类型问题的传统安全色彩<sup>②</sup>。这种特征也反映在互联互通领域。近年来,欧盟愈加执拗地认为中国对基于规则的多边国际秩序形成严峻的挑战,越来越强调对华合作中的“安全议题”,涉及到互联互通领域中的交通与数字方面的项目,欧盟加强了对中国投资的安全审查,某些成员国甚至将中国企业排除出数字合作领域之外。尽管中欧之间存在很多共同利益,双方产业不会脱钩,但在互联互通上的合作面临安全因素的诸多影响。在新冠肺炎疫情背景下,中欧互联互通有利于全球经济的复苏,但欧洲通过此次疫情更加重视保护供应链和价值链安全,试图减少对中国的产业链依赖,对互联互通合作意愿减弱。与此同时,中欧之间在数字互联互通的安全性、技术标准、法律规则等方面差异性较大,甚至存在矛盾,使数字互联互通合作前景变得更加不确定,且欧洲和美国之间很可能就数字治理进行合作,并对中国采取协调一致的应对措施<sup>③</sup>。这些都不利于中欧之间在互联互通领域的合作。

3. 中欧现有的互联互通合作受疫情影响严重,后疫情时代合作前景不明。新冠肺炎疫情使得中欧互联互通领域合作受到冲击。因为疫情,中欧之间的相互认知出现明显恶化的趋势,欧盟的决策生态系统对华不友好的趋势在增强。这种对华的负面认知影响了欧盟对华经济合作关系。欧洲产业链布局从“效率至上”转向“效率与安全并重”,甚至“产业安全”至上。即使传统上与中国关系紧密的德国企业,也在高科技等领域加快多元化,提高了对中国的技术性贸易和投资壁垒。德国联邦工业联合会对中国态度就由务实转向激进,积极推动欧盟机构将我认定为“体系性对手”。2021 年 9 月,该机构鲁斯武姆强调中国对欧洲企业构成威胁,必须要划定人权等“不可逾越的”红线,并对中国

<sup>①③</sup> Ian Anthony, Jiayi Zhou, Jingdong Yuan, Fei Su and Jinyung Kim, “China – EU Connectivity in an Era of Geopolitical Competition”, SIPRI Policy Paper 59, March 2021.

<sup>②</sup> 郭锐、陈馨《“泛安全化”倾向与东亚军备安全风险》,《国际安全研究》2018 年第 5 期。



市场准入设立更严苛的条件<sup>①</sup>。欧盟中国商会多次出台报告分析中国营商环境变化,在指出中欧务实合作仍有较大空间的同时,也认定中资企业在欧的经营阻力和压力较大,双方脱钩和产业链重组风险正在加大。

4. 中欧互联互通合作深受美国因素影响。美国是影响中欧关系变化的重要外部因素。特朗普上台执政后,中美博弈烈度增加,欧洲也成为中美博弈的重要舞台。美国以中东欧国家为突破口,在经贸、科技、人文等领域不断打压中国。美国高层领导人多次以信息安全为由胁迫欧洲国家选边站队,陆续提出“清洁网络”和“蓝点计划”等,旨在将中国排挤出欧洲地区。拜登上台后,美国加大了对欧洲国家尤其是中东欧国家的拉拢,推动构建对华的所谓民主统一战线,污名化“一带一路”建设成就,阻碍中国企业对欧洲国家的项目投资,使得“一带一路”建设面临的阻力明显增大。而在欧美都强调互联互通价值观基础的背景下,中欧合作面临的挑战进一步增大。

## 四、对策建议

### (一) 研究好“全球门户”倡议进展

欧盟在2018年推出欧亚互联互通计划后并未取得实质性进展,但2021年9月提出“全球门户”概念后,一方面,欧盟对互联互通战略的重视程度显著增大;另一方面,欧盟互联互通计划的时间表、路线图十分清晰。欧盟各国的态度发生了很大变化。但是欧盟在实施新计划方面仍面临不少挑战,如过度依赖私人资本、协调欧盟内部各成员国之间的利益、高标准在新兴市场面临水土不服等。鉴于前期欧亚互联互通建设的准备、欧盟“绿色新政”等计划的加持,加上与美国所谓“重建更好世界”计划的协作,欧盟“全球门户”计划生根落地的可能性很大。在这种情况下,中国应重视欧盟互联互通新进展,积极推动中欧互联互通伙伴关系建设。

### (二) 调整双方合作方向

适度转换思维,将双方的互联互通合作逐渐从“少而大”的项目模式转向“多而小”的项目模式。一方面,继续发挥大项目的引领作用;另一方面,结合欧洲各国的经济发展水平、地理区位、国内交通联通状况,因地制宜地开发一国内部的城市间铁路和高速公路建设,以及城市内部的地铁线路、电车升级、公路维护翻新、河道运输等交通项目。要深入调研与挖掘欧洲国家的大中型城市交通基础设施需求,深化与欧洲地方政府间的城市交通合作。

### (三) 积极促进双方的经验交流和分享

中国的很多成功案例实际上对欧洲人是有吸引力的。在互联互通上,中欧有些经验和教训是共同的,应该加大分享力度,相互取长补短。欧盟在“全球联通欧洲”文件中,列举了一系列旨在提升欧洲互联互通行动在公众以及国际机构和论坛中知名度的具体措施,包括“设计具有品牌效应的名称和标识,确立欧洲统一的叙事话语,定期举办欧洲互联互通论坛”等<sup>②</sup>,值得中国学习。双方应探讨以学术研究方式解决一些分歧问题,比如债务问题、项目风险、融资问题、污染问题等。近些年来,中国在进入欧洲市场时注意到要加强规则对接,意识到合规经营的重要性。但在国际市场和第三方市场上,就不是非欧盟规则不可,欧盟的互联互通原则也不应被视为普世准则,大家有事还是要商量着办,最终还要以谁能推动民生和发展为主要衡量指标。

<sup>①</sup> 《德国经济界要求划清对华红线》,德国之声中文网,2021年9月4日, <https://p.dw.com/p/3zuh6>。

<sup>②</sup> Council Conclusion: A Globally Connected Europe, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10629-2021-INIT/en/pdf>。

#### (四) 利用好现有的中欧互联互通合作平台

中欧之间在基础设施投资合作方面已有不少机制平台,应进一步盘活用好,包括中欧互联互通平台、欧洲复兴开发银行(中方2016年1月加入)、亚洲基础设施投资银行等机构。2018年丝路基金和欧洲投资基金设立了“共同投资基金”,中欧投资机构还建立了专门的工作组。这些协议、机制应引起双方重视并成为中欧达成合作共识的平台。

#### (五) 充分发挥运输领域特别是中欧班列的作用

中欧交通领域的互联互通特别是中欧班列的作用要得到重视,并给予重点保障。在新冠肺炎疫情背景下,中欧班列作为快捷、高效运输方式,在帮助企业复工复产、保障产业链畅通等方面发挥了重要作用。今后,应进一步做好中欧班列及中欧陆海快线的一体化整合工作,提升运输效率,加强对沿线非欧地区的风险管控。同时,在欧洲疫情持续肆虐、欧洲对中国贸易需求旺盛的情况下,也应继续拓展空中丝绸之路和海上丝绸之路运输通道。

#### (六) 以合作阻力较小的领域为抓手

中欧在绿色金融、能源与气候变化等领域争议较小,合作前景较好,应予以加强。中欧互联互通要立足务实合作,从阻力较小的领域由浅入深、以点带面推动双方互联互通合作有序推进,比如在互联互通双向市场准入方面着手开展谈判。从中国的角度来说,可以加强对规则限制较少、互联互通需求旺盛的西巴尔干地区的投入,同时适当降低对相关合作项目或协议的宣传力度,避免在复杂的国际局势下引起不必要的猜测。

#### (七) 客观看待美欧在互联互通领域的合作

随着2020年6月美欧重启跨大西洋对华政策对话、10月双方举行正式电话会晤<sup>①</sup>,互联互通逐渐成为美欧联合应对中国的重要领域。美欧在互联互通领域的加速协同对我“一带一路”建设确实产生了很大影响,因其在规则和话语权领域的影响还是比较广泛的。但双方的联通主要体现在“软联通”上,在“硬联通”方面至今成就乏善可陈,主要表现为美欧在具体行动上“同调不同步”情况越来越明显。美国只通过了大约1.2万亿美元的实体基建方案,更大规模的社会基建投资遭到共和党反对,而随着美国民主党议员为1.75万亿美元的基建法案说不,其所谓“重建美好世界”方案面临被杯葛风险,即使顺利过关在执行中仍可能遇到许多阻力,这对于欧盟来说是一个打击。就欧盟方面来说,其在基础设施建设领域的融资和执行竞争力也备受怀疑。因此,客观看待美欧对华协调问题,加大我国成果实际落地力度,用生动的实践来提升中国互联互通的影响力,为发展中国家创造更多发展机会,就是中国式互联互通竞争力的充分体现。在话语塑造领域,中国应积极阐释“民生”“发展”“合作”是互联互通的黄金准则,而非“民主”“人权”等空洞口号。

[责任编辑:赵丽娜]

<sup>①</sup> EU/US: Joint Press Release by the EEAS and Department of State on the Phone Call Between J.Borrell and M.Pompeo, 23 October 2020 [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/87472/euus-joint-press-release-eeas-and-department-state-phone-call-between-jborrell-and-mpompeo\\_en](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/87472/euus-joint-press-release-eeas-and-department-state-phone-call-between-jborrell-and-mpompeo_en).