

“地缘经济欧洲”：欧盟对外经济政策调整的分析框架^{*}

张晓通 郝念东

内容提要：在地缘政治回归与经济全球化时代，地缘经济与地缘政治之间的界限趋于模糊。与此同时，欧洲地缘经济实力衰退，经济竞争压力与安全风险增加。对此，欧盟进行地缘政治转型，调整对外经济政策，以期重新焕发地缘经济活力。本文从地缘经济视角出发，基于地缘结构与地缘政治对地缘经济的作用关系，提出“地缘经济欧洲”概念，为欧盟对外经济政策调整构建一个分析框架。具体而言，一体化的欧洲是“地缘经济欧洲”的主体。激烈的国际地缘政治与经济竞争是“地缘经济欧洲”的环境氛围。周边、区域及全球构成“地缘经济欧洲”的整体框架。作为“地缘经济欧洲”的建设方式，欧盟强调财富与权力之间的相互转化，通过控制经济资源与市场追求权力目标。“地缘经济欧洲”指导欧盟调整对外经济政策，在开发贸易保护工具、实施经济强制的同时，维护多边主义，丰富全球伙伴关系网络，以适应世界地缘经济新形态。

关键词：“地缘经济欧洲” 对外经济政策 地缘结构 地缘政治

在“地缘经济全球化”时代，经济竞合是国家间交往的重要内容。同时，世界处于地缘政治回归的时代，多边主义受阻，大国分裂与对抗增多。贸易大国试图通过创造不对称的相互依赖，对贸易伙伴施加政治影响。^① 国际经济合作受到冲击，经济竞争成为大国博弈的重要内容。在国际地缘政治与经济竞争压力倍增之际，欧洲一体化遭遇瓶颈，地缘经济实力衰退，在国际政治经济领域的主导地位受到动摇。比利时埃格蒙研究所研究员盖尔克(Tobias Gehrke)提出，欧盟若要确保拥有自主选择的能力，必

^{*} 本文系国家社会科学基金重大项目“百年变局下的全球治理与‘一带一路’关系研究”(项目批准号: 20&ZD147)的阶段性成果。

^① Christian Bluth, “Europe’s Trade Strategy for the Age of Geoeconomic Globalisation,” Centre for Economic Policy Research, 10 February 2021, <https://voxeu.org/article/europe-s-trade-strategy-age-geoeconomic-globalisation>.

须加强自身地缘经济地位,重新定位更加自信、务实以及政治化的地缘经济战略。^①对此,欧盟提出战略自主,进行地缘政治转型,同时干预经济关系,调整对外经济政策,以期重新焕发地缘经济活力,增强国际竞争力。

从煤钢联营、原子能共同体,再到共同市场,欧盟对经济一体化的探索与发展表明其本质上是一个地缘经济的共同体,而非地缘政治的矛盾体。欧盟成员国重视经济部门和重要企业,及其对解决关乎欧洲经济体系地位的战略问题的影响。^②参与欧盟内部事务的政府主要关注来自国家核心经济部门、国内主导企业以及其他经济利益集团的战略问题和压力。^③鉴于此,本文从地缘经济学(Geoeconomics)视角出发,围绕欧洲地缘结构、地缘政治与地缘经济的作用关系,结合欧盟组织性质与国际权力格局,提出“地缘经济欧洲”(Geo-economic Europe)概念,构建一个欧盟对外经济政策调整的分析框架。

一 “地缘经济欧洲”的提出

2019年9月10日,新一届欧盟委员会(以下简称“欧委会”)主席冯德莱恩基于西方霸权衰落、地缘政治重组以及欧洲面临被边缘化危险的悲观认知,将本届欧委会定位为“地缘政治委员会”(Geopolitical Commission)。^④然而,学界却对欧委会性质做出不同的定义。德国外交关系委员会(DGAP)阿尔弗雷德·冯·奥本海姆欧洲政策研究中心主任普格里林(Jana Puglierin)和芬兰国际事务研究所欧盟项目高级研究员赫尔维格(Niklas Helwig)撰文表示,冯德莱恩主持下的欧委会将主要是一个“地缘经济”的欧委会,一个专注于提升欧盟经济实力的执行机构。^⑤盖尔克也提出,将“地缘政治欧委会”改为“地缘经济欧委会”更加恰当。虽然欧盟主张从地缘政治角度考量并制定总体战略,但是地缘经济更加符合当前国际社会交往模式和欧洲一体化发展趋

^① Tobias Gehrke, “Imagining a Geoeconomics European Union,” Egmont Institute, 24 February 2020, <https://www.egmontinstitute.be/imagining-a-geoeconomic-european-union/>.

^② Andrew Moravcsik, *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Cornell University Press, 1998.

^③ Andrew Moravcsik, “Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach,” *Journal of Common Market Studies*, Vol.31, No.4, 1993, pp.473-524.

^④ 解楠楠、张晓通:《“地缘政治欧洲”:欧盟力量的地缘政治转向?》,载《欧洲研究》,2020年第2期,第5页。

^⑤ Jana Puglierin and Niklas Helwig, “Europe’s Geo-economic Commission,” *Berlin Policy Journal*, 7 October 2019, <https://berlinpolicyjournal.com/europes-geo-economic-commission/>.

势。^① 欧盟应制定新的经济安全方针,警惕其面临的地缘政治安全风险——对战略物资和产业的经济依赖。^② 欧洲外交事务委员会执行主任莱昂纳德(Mark Leonard)等学者提议欧盟建立经济主权委员会和外国投资委员会,以促进经济和政治决策之间更大程度的融合。^③ 地缘经济和地缘政治相互依存构成欧盟与世界主要大国的关系,欧盟正根据这种关系调整政策框架,以期在不均衡的相互依存关系中占据有利地位。^④

(一) 现实背景

随着以生存空间为首要目标的传统国家利益正让位于更大的人类生存空间威胁,国家间竞争从过去的政治和军事舞台转移到经济舞台。市场和经济相互依存的力量正赶超军事和政治力量,成为国家谋求地缘优势所依凭的战略力量或要素,也成为地缘结构变化的主要因素。^⑤ 不断增强的经济相互依赖给国家带来越来越多的地缘经济风险,其经济安全意识大幅提升,也愈发重视经济对维护政治安全与社会稳定的重要性。^⑥ 新冠疫情使欧洲深刻意识到供应链、产业链独立与经济、技术自主的重要性,对自身在不对称的相互依存中的脆弱性保持警惕。地缘经济竞争与对抗逐渐取代合作,主导国际关系逻辑。经济全球化背景下的多边贸易和金融体制受到冲击,市场主导的交易空间也受到国家战略考量的限制。越来越多被认为具有战略意义的行业正被政府从市场中剔除,世界向战略资本主义(strategic capitalism)转变。政府正越来越多地干预商品、服务和数据的生产流动以及技术的开发和扩散。贝塔斯曼基金会贸易专家布鲁斯(Christian Bluth)指出,世界其他大国正试图通过战略投资、产业政策和关税操纵市场逻辑,越来越多地利用经济工具获取战略优势。^⑦ 就欧盟而言,其将国际经济竞争视为国家战略竞争的组成部分,经济主权成为战略自主的重要目标。欧委会贸易委员东布罗夫斯基斯(Valdis Dombrovskis)在 2020 年 11 月表示,欧盟将坚定地在单一市场和第三国市场为欧洲企业创造一个公平的竞争环境。经济、国际制度和基础设施成为国家间冲突的新领域。

^① Tobias Gehrke, "What Could a Geoeconomic EU Look Like in 2020?" Egmont Institute, February 2020.

^② Tobias Gehrke, "Beyond Corona: Getting EU Economic Security Right," Egmont Institute, No.127, 2020, p.3.

^③ Mark Leonard et al., "Securing Europe's Economic Sovereignty," *Survival: Global Politics and Strategy*, Vol. 61, No.5, 2019, pp.75-98.

^④ Adrian Smith, "Europe and an Inter-dependent World: Uneven Geo-economic and Geo-political Developments," *European Urban and Regional Studies*, Vol.20, No.1, 2013, pp.3-13.

^⑤ 黄仁伟:《地缘理论演变与中国和平发展道路》,载《现代国际关系》,2010 年第 S1 期,第 22 页。

^⑥ Valdis Dombrovskis, "Between Open Economy and Geoeconomics: Will Trade be Enough to Promote the EU Recovery Plan Abroad?" Brussels, 11 November 2020, https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/dombrovskis/announcements/eu-ambassadors-conference-speech-evp-dombrovskis-between-open-economy-and-geoeconomics-will-trade-be_en.

^⑦ Christian Bluth, "Europe's Trade Strategy for the Age of Geoeconomic Globalisation".

在国际关系的重点转向大国之间更广泛的经济、技术与安全竞争之际,欧洲经济衰退、市场萎缩,地缘经济优势不断缩小。当前,欧洲创新基础薄弱,创新能力落后于中美。^① 欧洲统计局数据显示,欧盟成员国 2020 年研发支出占 GDP 的 2.3%。^② 这一方面是由于欧洲企业对欧盟政治和监管氛围持悲观态度,另一方面,与经济下行压力和不明朗的拉动经济增长效用,促使政府控制投资支出有关。华沙独立智库公共事务研究所格罗斯(Tomasz G. Grosse)指出,欧盟内部工业的配套设施正在耗尽,企业面临来自非欧商业对手日益激烈的竞争。这些非欧企业正在快速追赶,不断缩小与欧洲同行的技术差距。^③ 正因如此,欧盟着力于地缘经济欧洲的建设,特别关注在能源生产、公共卫生等领域的投资,期待通过改革实现更高的潜在经济增长,推动绿色转型和数字经济的发展。

(二)理论基础

国家间竞争与对抗符合现实主义地缘经济学的权力逻辑。1990 年,美国战略与国际研究中心(CSIS)地缘经济项目主任卢特瓦克(Edward Luttwak)首创“地缘经济”概念,将地缘经济视为“用商业语法书写的克劳塞维茨的战争逻辑”。^④ “在地缘经济时代,资本、市场渗透、产业和投资政策取代了军队、基地与驻军、战略核武器。美国面临的核心政策问题是建立地缘经济威慑力量,过去靠武力获取的东西,现在必须靠发挥经济威力来保持。”^⑤ 贝尔(Daniel Bell)将地缘经济视为“战争以其他方式的延续”。^⑥ 现实主义地缘经济学理论并未脱离地缘政治学框架,均是基于国际关系现实主义的传统,强调相对权力的竞争如何驱动国家行为,区别在于地缘经济学将冲突逻辑由高政治的外交与军事领域转向低政治的经济领域。由于国家在经济领域的冲突烈度低于政治领域,故而纯粹的经济合作更倾向于强调互利共赢,而一旦经济问题开

^① Jan C. Breiting, Benjamin Dierks and Thomas Rausch, “World Class Patents in Cutting-edge Technologies,” Bertelsmann Stiftung, 2020.

^② 驻欧盟使团经济商务处:《2020 年欧盟研发支出占 GDP 的 2.3%》,中华人民共和国商务部,2021 年 12 月 1 日, <http://eu.mofcom.gov.cn/article/jmxw/202112/20211203222393.shtml>。

^③ Tomasz Grzegorz Grosse, “Goeconomic Relations Between the EU and China: The Lessons from the EU Weapon Embargo and from Galileo,” *Geopolitics*, Vol.19, No.1, 2014, pp.40-65.

^④ Edward N. Luttwak, “From Geopolitics to Geo-Economics: Logic of Conflict, Grammar of Commerce,” *The National Interest*, 1990; 转引自 Gearoid Ó Tuathail, Simon Dalby and Paul Routledge, eds., *The Geopolitics Reader*, Routledge, 1998, p.126.

^⑤ 李正、陈才、熊理然:《欧美地缘经济理论发展脉络及其内涵特征探析》,载《世界地理研究》,2014 年第 1 期,第 14 页。

^⑥ Sami Moisis, “Re-thinking Geoeconomics: Towards a Political Geography of Economic Geographies,” *Geography Compass*, Vol.13, No.10, 2019.

始服务于政治与战略目标,则更容易展现其零和性的一面。^①

权力投射与扩张符合现实主义地缘经济学的战略目标。现实主义地缘经济学延续了地缘政治对权力的追求,强调运用经济手段建立和行使权力。赫德森(Valerie M. Hudson)将地缘经济定义为以经济为动力,通过经济手段,尤其是投资和贸易手段实施的领土控制战略。^② 芬兰国际事务研究所研究主任维玛(Antto Vihma)和维格尔(Mikael Wigell)指出,经济在相互依存的世界里具有相当大的政治力量,经济实力的使用效果可能不亚于军事实力,因为经济引发代价高昂的反制行动的风险更小,能够为追求战略目标提供更微妙的手段。^③ 在“相互联系武器化”的时代,A国试图通过经济关系、所属机构和基础设施让B国产生依赖,以获得政治影响力。^④ 国家运用经济手段实现地缘战略目标,也就是“经济力量的地缘战略使用”。

世界经济发展的政治安全逻辑超越经济市场逻辑主导了决策者,促使其加强政治干预、动员政治力量,以实现经济目标。格雷维(Giovanni Grevi)认为,地缘经济“既包括将经济资产转化为政治影响力,也包括动员政治力量,通过竞争或合作实现经济目标”。^⑤ 瑞士世界学习协会国际研究项目主任丘尔高伊(Gyula Csurgay)将地缘经济定义为“一种包括地缘政治因素、经济情报、战略分析的跨学科分析,其目标是为国家和企业提供一种工具,以制定和实施对市场的征服,保护国内战略性经济行业的战略”。^⑥ 格罗斯将地缘经济视为经济和军事实力投射的混合战略。^⑦ “地缘经济”不仅用于指代传统意义上通过经济手段参与国家冲突的延续,还用来描述“经济政策安全化和战略政策经济化”。^⑧ 换言之,地缘经济不排除使用军事力量,而是通过使用经济

^① Edward Luttwak, “From Geopolitics to Geo-economics: Logic of Conflict, Grammar of Commerce,” *The National Interest*, Vol.20, No.3, 1990, pp.17-23.

^② Valerie M. Hudson et al., “Why the Third World Matters, Why Europe Probably Won’t: The Geoeconomics of Circumscribed Engagement,” *Journal of Strategic Studies*, Vol.14, No.3, 1991, pp.255-298.

^③ Antto Vihma and Mikael Wigell, “Unclear and Present Danger: Russia’s Geoeconomics and the North Stream II Pipeline,” *Global Affairs*, Vol.2, No.4, 2016, pp.377-388; Mikael Wigell and Antto Vihma, “Geopolitics versus Geoeconomics: The Case of Russia’s Geostrategy and Its Effects on the EU,” *International Affairs*, Vol.92, No.3, 2016, pp.605-627.

^④ Mark Leonard, “Introduction: Connectivity Wars,” in Mark Leonard, ed., *Connectivity Wars: Why Migration, Finance and Trade Are the Geo-Economic Battlegrounds of the Future*, European Council on Foreign Relations, 2016, p. 22.

^⑤ Giovanni Grevi, “Geo-Economics and Global Governance,” in Ana Martiningui and Richard Youngs, eds., *Challenges for European Foreign Policy in 2012: What Kind of Geo-Economic Europe? Fride*, 2011, pp.27-36.

^⑥ Gyula Csurgay, “The Increasing Importance of Geoeconomics in Power Rivalries in the Twenty-first Century,” *Geopolitics*, Vol.23, Issue 1, 2018, pp.38-46.

^⑦ Tomasz Grzegorz Grosse, “Goeconomic Relations Between the EU and China: The Lessons from the EU Weapon Embargo and from Galileo,” pp.40-65.

^⑧ Milan Babic, “State Capital in a Geoeconomic World: Mapping State-led Foreign Investment in the Global Political Economy,” *Review of International Political Economy*, 2021.

手段,或与军事手段相结合,达到“经济治国方略和军事治国方略相辅相成”。^①

国际经济合作符合自由主义地缘经济学的市场逻辑。斯帕克(Matthew Sparke)将地缘经济视为国家在自由贸易及跨国经济背景下做出的假设和实践——通过构建非军事主义、以市场为中心的全球自由贸易空间,解读全球在自由贸易背景下积极进行的区域建设以及区域市场背后的假设和逻辑。^②市场发展规律、物质积累、国家间资本集中、商业中心迁移、交换机制替代、世界收入再分配、物质和金融资源、国家全球地位变化等构成地缘经济动力。贸易全球化使民族国家根据本国政治、经济和社会条件做出政治选择,适应兼具跨国企业的角色。国家因而更加看重地区的商业和贸易潜力,积极看待经济空间扩张,将地区往来视为经济交流、利益获取和文明进步的巨大机会。布莱克威尔(Robert D. Blackwill)和哈里斯(Jennifer Harris)认为,领导人追求经济自由主义政策,来实现国家的地缘政治利益。^③芬兰国际事务研究所高级研究员卡普拉(Juha Käpylä)和米科拉(Harri Mikkola)在解释地理条件促进国家在北极地区的合作时指出,公开对抗将危及每个参与国的经济目标。^④因此,区域一体化与国际合作是国家实现战略目标的重要路径。

(三)历史实践

历史上,霸权主义与强权政治是国家在国际社会中的生存之道,二元对立的零和博弈是国家间交往的必然结果。在威斯特伐利亚体系中,欧洲列强的权力主要源于物质性力量,即借助国家硬实力,包括国防、军队、国内生产总值、国内基础设施等军事和经济力量。^⑤随着科技进步与文明发展,国家间相互联系及依存度加深,国际社会性质及国家在国际社会中的交往原则逐渐发生变化,战争的可能性大幅降低,军事力量成为保障国家安全的后备力量,经济逐渐成为国家间交往的主要领域。经济竞争取代军事竞争,居于国际关系中心。^⑥此后,欧洲成为地缘经济理论发展的前沿阵地与地缘经济战略实践的先锋,并出现从自由主义向现实主义过渡的倾向。

^① Robert D. Blackwill and Jennifer M. Harris, *War by Other Means: Geoeconomics and Statecraft*, Harvard University Press, 2016.

^② Matthew Sparke, “From Geopolitics to Geoeconomics: Transnational State Effects in the Borderlands,” *Geopolitics*, Vol.3, No.2, 1998, pp.62-98.

^③ Mikael Wigell, Sören Scholvin and Mika Aaltola, *Geo-Economics and Power Politics in 21st Century*, Routledge, 2018, p.62.

^④ Juha Käpylä and Harri Mikkola, “The Promise of the Geoeconomic Arctic: A Critical Arctic,” *Asia Europe Journal*, Vol.14, No.2, 2016, pp.203-220.

^⑤ 解楠楠、张晓通:《“地缘政治欧洲”:欧盟力量的地缘政治转向?》,第6页。

^⑥ Petar Kurecic, “Geoeconomic and Geopolitical Conflicts: Outcomes of the Geopolitical Economy in a Contemporary World,” *World Review of Political Economy*, Vol.6, No.4, 2015, p.530.

20世纪90年代,自由主义地缘经济学加速欧洲一体化进程。成员国身份限制了国家外交政策选择,强权政治、军事压力、侵略性经济行为等强硬的外交政策措施在欧盟框架下使用的可能性降低,成员国不再将国家安全及领土完整与欧盟内部事务偏好直接挂钩。欧共体从经济实体向经济政治实体过渡,实行共同的渔业政策,建立欧洲经济货币联盟,发展共同外交及安全政策,并加强司法及内政事务上的合作。欧盟拓宽和深化共同体内部的贸易渠道,鼓励成员国发挥自身在经济领域的优势。因此,达姆罗(Chad Damro)将欧盟解读为“市场力量”(market power),认为其通过经济及市场相关政策和监管措施的外部化来行使权力。^① 共同市场以及欧洲一体化成为欧洲增长的基本因素。^② 欧洲一体化给成员国带来显著的经济效益,推动地缘经济在欧洲迅速发展。

冷战结束后,现实主义地缘经济学在欧洲兴起,并逐渐占据主导地位。法国《地缘经济》(Géoéconomie)杂志社社长洛罗(Pascal Lorot)、意大利经济学家萨沃纳(Paolo Savona)、斯洛文尼亚教授拉盖泽(Laris Gaiser)及日内瓦地缘政治研究所所长苏尔盖(Gyula Csurgai)等欧洲学者强调经济领域日益加剧的权力斗争。史密斯(Adrian Smith)将欧盟解读为“地缘经济力量”,将地缘政治现象与经济意识形态紧密结合,指导欧洲融合、扩张及重建。^③ 欧洲国家纷纷建立各种地缘经济学和经济情报研究项目,培养私营和公共部门的决策者和分析师。欧盟还借助法尔计划(PHARE Programme)、^④技术援助独联体(TACIS)^⑤等政策项目将邻国纳入欧盟轨道,进行政策与文化输出,不断扩大欧洲经济地理版图。维格尔认为,欧盟在不诉诸胁迫的情况下,利用其经济主导地位对周边国家实施霸权,是典型的地缘经济霸权战略。^⑥ 此外,地缘经济竞争冲击了跨大西洋关系。欧洲与盟友美国在争夺市场、控制技术、维持金融和货币主导地位方面进行激烈竞争。欧洲关注欧元背后的欧洲身份和主权象征,推动欧元在跨大西洋金融关系中逐渐取代美元,意欲发掘欧元的全球作用,深入全球监管和

^① Chad Damro, “Market Power Europe,” *Journal of European Public Policy*, Vol.19, No.5, 2012, pp.682-699.

^② Tomasz Grzegorz Grosse, “Geoeconomic Relations Between the EU and China: The Lessons from the EU Weapon Embargo and from Galileo,” pp.40-65.

^③ Adrian Smith, “Imagining Geographies of the ‘New Europe’: Geo-economic Power and the New European Architecture of Integration,” *Political Geography*, Vol.21, No.5, 2002, pp.647-670.

^④ 欧盟于1989年设立“法尔计划”,即拨款给申请入盟的中东欧国家,帮助它们做好入盟前的准备工作。

^⑤ 欧盟于1991年年底启动“对独联体技术援助计划”,目的是帮助独立后的原独联体国家向自由民主政体和市场经济转型。

^⑥ Mikael Wigell, “Conceptualizing Regional Powers’ Geoeconomic Strategies: Neo-imperialism, Neo-mercantilism, Hegemony, and Liberal Institutionalism,” *Asia Europe Journal*, Vol.14, No.2, 2016, pp.135-151.

积累结构问题的核心。^①

尽管如此,欧盟一直是多边主义的倡导者与维护者,倾向于通过相互依存的互利关系实现共赢。以自由、人权、法治、民主为基础的西方价值观代表欧洲身份认同,奠定欧洲多边主义的理念基础。在经济全球化和权力多极化时代,一味封闭的保护主义并不利于科技进步、经济发展与社会福利改善。相反,以经济为纽带的资源共享、关系互联与科技互通能够满足参与方的利益需求,实现共同繁荣。欧盟本就属于多边主义性质的区域组织,始终重视与其他国际组织的互动,实施多边外交政策。欧共体相继加入联合国粮食及农业组织(Foods and Agriculture Organization)、海牙国际私法会议(Hague Conference on Private International Law)等重要国际组织。2007年,《跨大西洋经济一体化计划》(Transatlantic Economic Integration Framework)重申继续加强欧美经济关系,把区域一体化引向多边主义。2008年,欧盟建立地中海联盟(Union for the Mediterranean),旨在加强与地中海沿岸国家在经济、能源、环境和基础设施方面的合作。

二 概念内涵

“地缘经济欧洲”基于欧盟地缘经济感知的决定性因素,指导欧盟调整对外经济政策。一方面,地缘结构是地缘经济学研究的基础性因素,构成欧盟对外经济政策的整体框架;另一方面,地缘政治与地缘经济的相互作用丰富了“地缘经济欧洲”的理论内涵,是欧盟对外经济政策调整的影响性因素。“地缘经济欧洲”意味着欧盟基于地缘结构,将经济行动与全球政治联系起来,利用经济手段达到非市场目的,即强化自身规范性权力,提升对外政治影响力与权力投射能力。

(一) 地缘结构

恒久的地理因素驱动并决定国家的政治经济行为。一个国家或地区的政治、经济和生态与空间位置、自然资源和气候条件密切相关。地域和空间特有的地理特征不仅影响市场,还决定国际关系和外交政策。地缘经济强调地理位置与空间性经济力量(国家和区域集团)的关联性,并不在意稳定的全球市场前景或国家间权力分配。^②肖尔文(Sören Scholvin)、马拉穆德(Andrés Malamud)等学者关注地理空间的物质结构对

^① James D. Sidaway, “Asia-Europe-United States: The Geoeconomics of Uncertainty,” *Area*, Vol.37, No.4, 2005, pp.375-376.

^② Patrick Holden, “Territory, Geoeconomics and Power Politics: The Irish Government’s Framing of Brexit,” *Political Geography*, Vol.76, 2020, pp.1-12.

区域经济关系的影响。在欧盟这一超国家组织与主权国家并存且相互影响的网络结构中,产业联盟、单一市场、共同政策及统一货币增强了资源、人员、货币等经济要素流动的灵活性与便利性,激励了欧洲企业在内部市场的经济活动,推动了成员国社会和经济模式趋同。欧盟及成员国共同维护经济独立的集体能力被视为欧洲公民的价值观基础。^①

欧盟与第三国形成紧密的经济相互依存关系,经济纽带成为欧盟施展地区影响力的重要渠道。欧盟利用政治与经济地理边界之间的模糊性与关联性,丰富和强化地缘政治博弈的竞争性,以加强欧盟及成员国对周边国家的权力投射能力。然而,俄罗斯对于欧洲而言始终是一个若即若离的危险存在,俄欧关系是影响欧洲稳定与繁荣的重要因素。相接壤的地理位置非但未能成为加强欧俄政治经济合作的纽带,反而变成威胁欧盟安全与稳定的重要因素。俄罗斯采取的竞争性外交战略给欧洲带来巨大的地缘经济风险,日益增加的安全威胁促使欧盟将“对抗、遏制、参与”作为对俄关系三原则。

在国际社会,欧盟建立广泛的全球伙伴关系网络,坚持自由市场和开放合作。2018—2020年,欧盟相继与日本、新加坡、越南、中国签署自由贸易协议,与东盟达成战略伙伴关系协议。尽管美欧经贸分歧愈演愈烈,欧盟仍愿与美国携手利用其影响力支撑国际多边贸易体系,加强监管合作,最大限度地发挥规范性影响力。^② 2021年7月,欧盟理事会批准了“全球联通欧洲”(A Globally Connected Europe)的战略计划,并于12月1日正式发布“全球门户”战略(Global Gateway Initiative),寻求与广大发展中国家建立更加多样的经济合作,以实现价值链多元化并减少战略依赖。欧盟计划完成与马来西亚、泰国的“伙伴与合作协定”(Partnership and Cooperation Agreement, PCA)谈判,开启与马尔代夫的PCA协定谈判;完成与澳大利亚、印度尼西亚、新西兰的贸易谈判,与印度重启贸易谈判并开启投资谈判;完成与东非共同体“经济伙伴关系协定”(Economic Partnership Agreement)谈判。欧盟与世界其他国家及地区的经济合作打破了地缘限制,一定程度上改变了原先碎片化的资源配置格局,扩大了欧洲的经济发展空间。

(二) 地缘政治与地缘经济的相互作用

从思想渊源上看,地缘政治学是政治地理学的分支,地缘经济学由地缘政治学衍

^① Jean Pisani-Ferry and Guntram Wolff, “The Threats to the European Union’s Economic Sovereignty: Memo to the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy,” Bruegel Policy Brief, 2019.

^② Christian Bluth, “Europe’s Trade Strategy for the Age of Geoeconomic Globalization,” VoxEU, 10 February 2021, <https://voxeu.org/article/europe-s-trade-strategy-age-geoeconomic-globalisation>.

生而来。同根性赋予地缘政治与地缘经济相同的研究基础与核心指向。地缘政治与地缘经济是同一本质问题的不同表现,二者相辅相成、殊途同归。^①虽然全球经济复杂性和相互依赖大幅增加战争成本,但国家仍有可能选择通过武力解决问题。全球化深化使地区军事冲突超越地理限制,引发巨大的政治经济影响。地缘政治学是从空间的或地理中心论的观点对国家所处局势的战略背景进行研究,对世界整体的认识是地缘政治学的最终目标。^②地缘政治紧张局势加剧世界的不确定性,领土征服、国际权力结构变化等地缘政治现象影响区域及全球市场,使市场力量不再像以前那样自由支配国际经济交易。因此,国家和地区间的地缘经济关系在很大程度上取决于地缘政治关系。欧盟根据他国的军事和外交行为调整对外经济政策,以维护自身利益。

战略自主作为欧洲应对国际地缘政治经济局势变化的整体性战略构想,要求欧洲提升在安全、经济、气候、卫生等领域的自主性。欧盟政策文件频繁使用“战略主权”“经济主权”“技术主权”等词汇,强调在关键价值链上实现“欧洲自主”,捍卫经济主权。欧盟发布的新工业战略和产业战略均服务于新一届欧委会设定的整体政治目标,强调战略自主和公平竞争环境,力图摆脱对中美关键产业和技术的依赖,在工业自主自强方面展现出比以往更多的政治意愿。^③欧洲外交关系协会欧洲经济主权保护项目负责人哈肯布罗伊奇(Jonathan Hackenbroich)联合包括欧洲外交关系协会亚洲方案主任奥特尔(Janka Oertel)在内的多位研究人员,于2020年发布了题为《捍卫欧洲经济主权:抵制经济胁迫新途径》的政策建议,旨在保护和加强欧洲在地缘经济领域的主权。^④欧盟谨慎应对与其他贸易大国的依赖关系,密切监控自身供应网络,促进产业链多样化,推进绿色转型,尽量避免对单一行为体的依赖。^⑤

国家利用经济的外溢效应追求权力目标,通过区域合作与公平竞争实现对资源的软控制。莫伊西奥(Dominique Moïso)关注经济因素对领土竞争的影响。^⑥欧盟的扩张不仅出于单纯的经济动机,还暗含帝国主义扩张。金融和资源的“流动逻辑”延续了地缘政治逻辑。^⑦一方面,欧盟经济地理版图的拓展能够提升欧洲整体经济实力,

① 陆大道、杜德斌:《关于加强地缘政治地缘经济研究的思考》,载《地理学报》,2013年第6期,第723页。

② Geoffrey Parker, *Geopolitics: Past, Present and Future*, Croom Helm, 1998.

③ 驻欧盟使团经济商务处:《欧盟委员会提出新欧洲工业战略》,中华人民共和国商务部,2020-04-06, <http://www.mofcom.gov.cn/article/i/jyj/m/202004/20200402952449.shtml>。

④ Jonathan Hackenbroich, “Defending Europe’s Economic Sovereignty: New Ways to Resist Economic Coercion,” European Council on Foreign Relations, October 2020.

⑤ Tobias Gehrke, “Beyond Corona: Getting EU Economic Security Right,” Egmont Institute, No.127, 2020, p.3.

⑥ Antto Vihma, “Goeconomics Defined and Redefined,” *Geopolitics*, Vol.23, No.1, 2018, pp.47-49.

⑦ Radenko Seekic, Mimo Draskovic and Milica Delibasic, “Neoliberalism in Goeconomics: The Case of South-east Europe,” *Journal of International Studies*, Vol.9, No. 1, 2016, pp.66-75.

巩固欧盟在欧洲的经济霸权。新入盟国家通常经济增长迅速且活力十足,能够为老成员国提供更广阔的出口和投资市场、更多的劳动力和生产基地,增强欧盟经济实力。^①另一方面,欧盟借助政治地理与经济地理之间的紧密联系,通过一系列贸易协定及相关政策,以非正式帝国主义(informal imperialism)形式拓展其经济帝国(economic imperialism)版图,进行西方价值观与欧洲认同输出,以保障欧洲安全,巩固政治影响力。

地缘经济竞争加速全球权力结构变动。世界体系理论将经济竞争与特定政治体系及其转型联系起来,将长期积累资本和金融实力的能力视为国际地缘政治和地缘经济竞争的主导因素。^② 地缘经济上的合作或对立可能强化政治上的合作或导致政治、军事上的冲突。由于欧盟利用防御能力追求和维护地缘经济目标的空间非常有限,传统安全领域稳健的共同安全与防务政策并不是维护欧洲地缘经济利益的灵丹妙药。大国间全面战略竞争凸显了军工联合的重要性。欧洲通过协调军事安全(硬安全)利益和经济安全(软安全)利益之间的平衡追求战略目标。面对潜在的贸易壁垒、经济摩擦以及外部经济活动的安全隐患,欧洲各国越来越意识到欧洲的领土与防务安全不能依赖外部工业,欧洲军事力量建设需要自身工业水平、科技实力和创新能力的支撑。法德呼吁并规划建立欧洲军队,促使欧洲防务一体化再次提上议事日程。此外,经济制裁战持续恶化欧俄地缘政治关系,导致欧盟对俄采取强硬政策,加剧欧俄地缘经济竞争,推动俄罗斯加快施行地缘经济东向政策。为了减轻对俄依赖,欧盟大力进行绿色转型,不仅寻求能源独立,更看重能源竞争。^③ 欧盟对俄罗斯采取多轮制裁,封锁俄罗斯经济战略部门,阻止其获得关键技术和市场,以期削弱俄罗斯的经济基础和现代化能力。

三 理论建构

理论的意义在于提供理解现实的简洁框架。本节根据“地缘经济欧洲”的定义,从主体、客体、过程、系统四个层面分析“地缘经济欧洲”。其中,主体指地缘经济欧洲行为体,系统指地缘经济发生演变的环境和氛围,客体指欧盟地缘经济参与体,过程指

① 高歌:《中东欧国家入盟与欧盟东扩:是否为同一进程?》,载《俄罗斯东欧中亚研究》,2021年第4期,第80-99、164-165页。

② Tomasz Grzegorz Grosse, “Goeconomic Relations Between the EU and China: The Lessons from the EU Weapon Embargo and from Galileo,” pp.40-65.

③ “Competition, Sanctions and the New Geopolitics of Russian Gas,” *The Economist*, 25 January 2020, <https://www.economist.com/finance-and-economics/2020/01/23/competition-sanctions-and-the-new-geopolitics-of-russian-gas>.

欧洲地缘经济发展方式。国家对外经济政策一般包括对外经济政策的基本方针、对外贸易政策和投资政策、对外经济援助与接受外国援助的政策等。欧盟对外经济政策调整与欧委会地缘政治转型相伴随,是欧盟基于自身组织性质与经贸实力,根据国际贸易、投资与竞争新格局做出的适应性变化,其逻辑、目标与手段体现为上述四个层面。具体而言,欧盟调整货物与服务贸易、投资业务以及竞争架构的规则基础,推进欧洲一体化,逐步影响多边贸易体系的构建,追求开放式战略自主。欧盟一方面借助自身规范及监管优势,使用贸易便利化、经济援助、市场准入等较为温和的经济手段维系与伙伴国家的合作;另一方面坚决维护自身政治立场与战略利益,使用经济制裁、金融封锁、贸易禁运、贸易战、经济胁迫等较为强硬的经济手段向对手国家回击。

(一) 主体:欧洲一体化

地缘经济欧洲与欧洲一体化的推进程度息息相关。经济福利、地位和声望始终是欧盟成员国重要的长期目标,领土安全在欧盟框架内得到保障的前提下呈现出相对重要性。欧盟权力本质是一种联系性权力。由 27 个成员国组成的单一市场、共同货币和共享研究赋予欧盟巨大的联通力量(connectivity power)。^① 规制性力量(regulatory power)及共同市场既是欧洲一体化的成果,也是地缘经济欧洲的力量源泉。国家间相互依存为成员国提供潜在的互利空间,欧盟这一超国家组织在欧洲经济整合过程中诞生,并获得唯主权国家才有的权限与权力。20 世纪 90 年代以来,欧洲一体化在广度和深度上不断扩大和延伸。一体化促进欧洲内部的资金流动、相互投资以及合作升级,为投资、技术、人才、低劳动成本和贸易机会开辟新市场。欧盟组织机构与各成员国企业之间的紧密关系提升政企合作便利性,统一的货币体系增加其抵御金融危机的能力,拉动欧洲经济增长。与此同时,统一的经济政策、行业标准、贸易准则、金融监管机制等制度为欧盟统筹协调各方行为体在政治、外交、社会领域的政策行动奠定基础,促使欧盟内部建立更多的利益共识与一致行动。

然而,英国脱欧开启了欧洲一体化下行的窗口。脱欧前,虽然欧盟成员国数量不断扩大,但对新入盟国的整合能力没有得到相应的提升。根据区域一体化规律,当经济合作达到一定阶段后,原有的政治互信层次和水平已不足以化解联盟内部随之上升的对依附风险的担忧和对利益分化的不满。^② 欧盟的政治体系涉及双边层面的权力平衡。欧洲经济和政治地理结构的不均衡导致国家间双边关系的不和谐。其结果便

^① Roderick Kefferpütz, “Where Is Europe’s Place in the New Age of Geo-economics?” Heinrich Böll Stiftung, 25 January 2021, <https://www.boell.de/en/2021/01/25/where-europes-place-new-age-geo-economics>.

^② 阮建平:《“地缘竞争”与“区域合作”:美国对“一带一路”倡议的地缘挑战与中国的应对思考》,载《太平洋学报》,2019 年第 12 期,第 43-53 页。

是成员国之间的分歧日益增多,欧盟机构办事效率低下,对主权债务和银行体系的反应迟缓,人力和财力资源匮乏,欧洲经济的局限性与不稳定性增加。这一现象进一步加深成员国对欧盟权威性及合法性的质疑,加大欧盟指导与约束成员国的局限性。长此以往,欧盟与成员国之间的关系陷入恶性循环,成员国之间冲突频发,国家政策难以与欧盟主张协调一致。

为了提升国际地缘经济影响和全球竞争力,欧盟采用更加统一的前瞻性思维,协调经济、社会、科研和创新政策,以赢得民众对于欧洲一体化的支持,确保一体化顺利推进。欧洲在全球政治中不具威势,却具有强大的操纵经济力量的能力。^① 相比于军事力量,经济手段在大多数情况下更适合欧洲控制世界范围内的资源、技术与人员流动,以确保利益安全与最大化。为此,欧盟精简决策机制,协调成员国深化经贸技术合作与政治价值观共识,为成员国政治协调提供便利,以尽快在国际竞争力和社会凝聚力之间达成新的欧洲妥协。在贸易领域,欧盟维护与成员国政府的合作机制,协调并促进成员国之间信息共享与合作,鼓励利益攸关方充分利用欧盟协定创造的机会,以维护价值链安全,确保欧盟企业享有公平的竞争环境。欧盟开发新贸易工具,如国际采购工具可有效避免采购市场出现分裂的风险,协调成员国保持一致立场,同时减少国家及企业层面的行政负担,为欧洲单一市场提供公平的竞争环境。在投资领域,欧盟重点加强对清洁能源、清洁技术、可持续基础设施等项目的投资,将资本引向更具可持续性的经济活动。2019年,欧委会设立“创新基金”(Innovation Fund),计划在2020—2030年间投入100多亿欧元,支持清洁技术研发创新。^② 2022年,欧委会计划投资总额达3000多亿欧元,以期在未来几年内通过多种举措,减少对俄罗斯化石燃料的依赖。^③ 在数字领域,欧洲大力发掘数字革命中的机遇,激励国内数字经济发展,不断提升数字化工具(平台)薄弱、经济上容易受到损害的地区的能力,实现服务多样化。2023年年初,欧盟《2030年数字十年政策方案》(2030 Digital Decade Policy Programme)作为协调和实现欧盟数字化成功转型的战略工具正式生效。该方案拟启动5G、量子计算机和互联公共管理等领域的多国项目,要求成员国每两年调整一次“数字十年”战略路线图,欧委会则为成员国相关政策措施和共同行动提供支持。

(二)系统:国际地缘经济与政治竞争

^① Andrew Moravcsik, "Europe Is Still a Superpower," *Foreign Policy*, 13 April 2017, <https://foreignpolicy.com/2017/04/13/europe-is-still-a-superpower/>.

^② 《欧盟宣布启动“创新基金”投资计划发展创新型清洁技术》,中华人民共和国外交部,2019年3月8日,<https://www.mfa.gov.cn/ce/cebe/chn/xbwz2016/kjhz/kjcx/t1643739.htm>。

^③ 《欧盟发布2022财年预算草案,重点投资绿色和数字化》,人民资讯,2021年6月18日,<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1702897362437663512&wfr=spider&for=pc>。

在地缘经济全球化时代,权力更多以经济来定义,原料、能源和市场占有、创新能力与国际竞争力被置于利益优先地位。金融信息和网络通信中心在国际舞台上崛起,美国等越来越多的国家开始利用网络特性将经济相互依赖武器化。欧盟处于国际经济网络结构的中心,密切的对外经济联系使其极易受到外部影响。随着中美进入全面战略竞争相持阶段,美国强化对中国的地缘战略与地缘经济打压,采取强制手段迫使欧盟选边站队。为此,美国威胁制裁欧盟进口,对部分欧洲国家征收钢铁和铝报复性关税,为惩罚伊朗和俄罗斯发动二级制裁。“美国优先”的霸权思维与竞争逻辑有悖于欧洲“开放式战略自主”的多边主义理念与发展逻辑,使美欧关系出现裂痕。欧洲不愿在中美之间选边站队,不再对美国“亦步亦趋”,对跨大西洋联盟保持理性,在维持经贸开放与保护自身供应链安全之间谋求微妙平衡。

此外,俄罗斯强权政治回归加速全球权力格局变化,国际权力结构与国际关系性质经历深刻演变。2014年乌克兰危机以来,俄欧地缘政治冲突愈演愈烈,严重威胁欧洲国家及地区的和平、稳定与繁荣,俄欧关系逐渐跌入谷底。俄罗斯将欧亚经济联盟作为地缘政治工具,意图借此阻止原苏联国家与西方融合,维护其在东欧和中亚的势力范围。2021年,欧洲议会通过对俄政策新决议,要求欧盟对俄罗斯采取更加强硬的措施。欧盟针对俄罗斯在能源和金融领域发动经济制裁,封锁俄罗斯经济战略部门,阻止其获得关键技术和市场,以期削弱俄罗斯的经济基础和现代化能力。欧盟对俄经济政策遵循“对抗、遏制、参与”三大原则,以减少对俄罗斯化石燃料的依赖,提升能源竞争力。

与此同时,全球化和技术进步推动国际政治权力分散化,多极格局不断发展变化。21世纪以来,中国的政治与军事实力显著增强,国际影响力与话语权大幅提升,在印太事务、全球治理体系及国际政治经济秩序等议题上成为欧洲有力的地缘政治竞争对手。随着越来越多的非西方国家对全球经济格局产生影响,传统西方发达国家在国际经济秩序中的主导地位受到削弱,世界经济重心持续东移。中国崛起改变了国际经济实力格局,中国在全球经济治理体系、世界地缘经济版图中的地位持续提高,对世界经济的影响力不断提升。^① 面对中国崛起带来的“中国模式”“中国方案”对欧洲占据的国际政治与经济秩序主导地位的威胁,应对地缘政治竞争成为欧盟的优先事项。对欧盟而言,中国在地缘政治“破碎地带”的经济存在日益增长,与中国较大规模的贸易逆差让欧盟在确定经济伙伴关系时处于守势。为了强化经济主权,欧盟将中国视为制度性对手,并进行技术与经济事务政治化,甚至不惜牺牲经济利益以确保政治安全。

^① 李敦瑞:《地缘经济视域下的对外开放:大格局与新境界》,载《兰州学刊》,2020年第2期,第104页。

作为一支对国际政治经济局势尤其是对经济局势举足轻重的战略型力量,^①欧盟既须应对中美等经济强国在货币、金融、数字等关键及新兴领域的竞争,还要防范美俄等政治强权对国际政治秩序、全球治理体系等议题产生的压力。“开放性战略自主”意味着欧洲在商业开放与保护其企业和消费者免受不公平竞争和敌对行动的影响之间取得适当的平衡。^②在地缘政治竞争时代,欧盟在处理对外(尤其是一些特定国家)关系时,越来越倾向于将地缘政治考量置于经济考量之上,追求地缘政治自主性和独立性。为了提升其“规范力量”的影响力,欧盟调整贸易和投资规则与政策,丰富对外博弈手段,提升博弈能力。2021年,欧盟推出碳边境税政策,对碳密集型进口产品,如铁、铝、水泥、化肥和电力等征收关税,保护本土企业更好地与不受气候治理规则束缚的外国对手竞争。欧盟碳边界调节机制(Carbon Border Adjustment Mechanism)可能会改变贸易模式,对发展中国家的出口产生不利影响。2022年,欧盟通过《欧盟市场禁止强迫劳动产品条例》的提案,建议采取措施禁止在内部市场上使用强迫劳动制造的产品。欧盟将人权等价值观因素高度嵌入对外经贸关系中,注重展现政治意识形态,并在各个领域与非西方大国展开竞争。2023年,欧盟《外国补贴条例》正式生效,赋予欧委会审查非欧盟国家对其在欧盟从事经济活动的企业提供补贴的权利。条例将进一步增加外国企业赴欧投资的交易时间、成本和不确定性,削弱外国企业参与欧盟公共采购项目投标的竞争力。

(三) 客体:经济地理版图中的权力受体

美国经济学家克鲁格曼(Paul Krugman)指出,欧盟地缘经济框架遵循经济地理学,地理位置对比较优势、脆弱性、困境、产业组织和经济回报具有重要影响。^③“地缘经济欧洲”力图改变地缘因素,扩大地理边界,特别是经济地理边界。欧盟正与世界其他国家和地区建立更加复杂密切的伙伴关系网络,通过经济合作在资源分配中获得优势或领导地位,进而维护欧洲模式下的国际自由市场秩序及贸易体系。具体而言,欧盟权力投射布局基于地缘结构可分为周边、区域及全球三个层次。

鉴于周边安全对欧洲的直接影响,周边关系始终处于欧盟对外关系首位。欧盟与

^① 张晓通:《欧盟在中美欧经贸大三角中的“借力型战略”》,载《欧洲研究》,2021年第3期,第17-42页。

^② Valdis Dombrovskis, “Between Open Economy and Geoeconomics: Will Trade be Enough to Promote the EU Recovery Plan abroad?”

^③ Paul Krugman, “Increasing Returns and Economic Geography,” *The Journal of Political Economy*, Vol.99, No.3, 1991, pp.483-499.

周边国家的地理距离最近,愿与之建立并深化经济伙伴关系。^①当前,欧盟凭借在中东欧及巴尔干等地区积累的显著地缘经济优势,利用经济主导地位重塑与周边国家的经济与安全关系。欧盟与部分西巴尔干国家缔结《深入全面自由贸易协定》(DCF-TAs),出台《连接欧洲和亚洲—对欧盟战略的设想》(Strategy for Connecting Europe and Asia—Building Blocks for an EU Strategy)政策文件,重点打造与亚洲国家及区域组织的交通、能源、数字及人员交流网络。在此基础上,欧洲睦邻政策(ENP)正超越发展援助和贸易条款,与合作伙伴建立以改革为导向的安全关系。

鉴于印太及中东—北非地区的战略意义,欧盟积极参与区域政治经济秩序构建,努力提升地区存在。针对印太地区,欧盟将贸易关系规范化作为优先事项,通过经济合作协调所有参与者保持政治话语的一致性。由于在该地区的地缘经济力量相对薄弱,欧盟增加了新的进攻性贸易工具。2022年6月底,欧委会通过国际采购工具法案,对中国具有很强的针对性。法案出台前,由于政府采购制度过于坚守自由贸易原则,贸易谈判对手和竞争者在拒绝对等开放的条件下仍能自由进入欧盟市场。如今,欧盟委员有权主动发起对第三国的审查,并对来自该国的供应商和产品采取临时性的价格惩罚措施。欧洲议会国际贸易委员会副主席阿西马科普洛(Anna M. Asimakopoulou)认为,国际采购工具及其他相关措施旨在遏制不正当竞争,为欧盟在新国际地缘政治贸易竞争中创造公平的竞争环境。欧盟新的、更加自信的贸易立场不仅是必要和务实的,也是最明智的行动方针。^②国际采购工具试图打开所有对欧盟关闭或采取限制措施的国家的政府采购市场,要求欧盟所开放的市场机会在额度上能够等同于贸易国所开放的市场,增加与中国、印度、巴西、俄罗斯等国进行双边谈判的筹码,并追求“实质上的互惠”。欧洲商会坚信,欧盟迫切需要建立国际采购工具,这将成为欧盟不可或缺的贸易政策工具。^③

欧盟还加紧控制非洲,确立地缘政治优势,在与其它国际行为体的竞争中占得先

^① European Commission, “Trade Policy Review—An Open, Sustainable and Assertive Trade Policy,” Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, 18.2.2021.

^② Anna Michelle Asimakopoulou, “IPI: Europe’s New Rules to Level the Playing Field in the Geopolitical Trade Game,” 8 September 2021, <https://www.theparliamentmagazine.eu/news/article/ipi-europes-new-rules-to-level-the-playing-field-in-the-geopolitical-trade-game>.

^③ “Statement on an EU International Procurement Instrument,” BusinessEurope, 14 April 2021, https://www.business-europe.eu/sites/buseur/files/media/position_papers/rex/2021-04-14_statement_on_international_procurement_instrument.pdf.

机。^① 非洲巨大的市场潜力吸引世界大国在该地区展开激烈的地缘经济竞争,欧洲在非影响力受到强力冲击。对此,欧盟结合自身经济发展需求与战略规划,依据“欧洲模式”调整对非政策,促进非洲大陆经济一体化与可持续发展,推动非洲大陆的绿色与数字化转型。从2000年《科托努协定》开始,经贸政策作为独立政策成为欧盟对非政策三大支柱之一。^② 2020年《对非洲全面战略》(Towards a Comprehensive Strategy with Africa)将绿色转型、数字化转型、可持续增长和就业、和平与治理、移民和人员流动作为欧盟非洲政策的五个关键领域,其中三项与经济密切相关。此后,欧盟将非洲作为“全球门户”战略选定的首个投资合作区域,提出《欧盟—非洲:全球门户投资计划》,以重塑欧非平等伙伴关系。欧盟对非经济政策旨在提高自身地缘政治潜力,利用经济实力及现有经济政策工具在对非关系中实现利益最大化。

鉴于国际领导力与话语权对提升欧洲政治与经济竞争力的支撑性作用,欧盟积极捍卫并巩固国际政治经济秩序中的主导地位。国际权力结构变化引发国际体系转型,要求全球治理机制做出相应变革。在价值观层面,欧盟新贸易政策以价值观为导向,基于民主价值观与美国一起设立新的经济合作机制——美欧贸易与技术委员会(TTC),扩大与深化双边贸易与投资,加强技术标准合作,协调解决全球贸易等关键问题,以掣肘中国技术崛起。“全球门户”战略明确了欧盟的优先事项,明晰了欧盟在全球基础设施和互联互通竞赛中的角色定位。欧盟通过扩大国际经济与社会基础设施项目合作,付诸可持续的实际行动推广其价值观和愿景,树立国际经济制度体系引领者与维护者形象。在技术层面,欧洲鼓励持续的技术创新,推动绿色发展和数字化转型,以提升产业链和供应链的自主可控能力。欧盟维护和拓展欧元的国际影响力,设计公共数字货币——数字欧元,以避免经济波动,提升经济稳定性。新冠疫情暴发后,欧美在全球合作中保障了欧洲新冠疫苗供应链的顺畅。欧盟还与其他伙伴国家通力合作,加强科学研究,尤其致力于高技术研发,以获得决定性技术优势。在规则层面,《全球甲烷减排计划》巩固了欧盟在气候变化领域的领导地位。《世贸组织现代化》强化了欧盟在推动世贸组织改革进程中的优势地位。欧洲在欧亚互联互通战略、欧日和欧印互联互通伙伴关系,以及对西巴尔干地区、东部伙伴、南部邻国经济和投资计划的基础上,逐步构建以欧洲为中心的全球基础设施建设网络,以对抗中国“一带一路”倡议、美国“重建更美好世界”(Build Back Better World)计划以及英国“清洁绿色”倡议

^① 简军波:《欧非峰会落幕:欧盟给非洲带去的是“平等”还是新一轮殖民?》,澎湃新闻,2022年2月20日, <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1725248132591926702&wfr=spider&for=pc>。

^② 简军波:《21世纪欧盟的非洲经贸政策:一项平等化方案?》,载《欧洲研究》,2022年第4期,第85-105页。

(Clean Green Initiative)。欧盟坚持“公平竞争、市场准入和可持续发展”的对外贸易政策主张,维护公平的国际竞争环境,确保贸易条件平等,完善全球经济治理体系,促进经济全球化健康发展。

(四) 过程:政治力量与经济力量的相互转化

“地缘经济欧洲”是一种特殊的经济治国方略(model of economic statecraft),强调经济对政治的能动作用,尤其关注财富与权力的相互转化。历史及现实经验表明,欧盟本质上是一支经济力量。经济力量是欧洲核心地缘战略工具,包括市场力量、欧元、贸易和竞争政策等。^① 作为“经济巨人、政治矮子和军事侏儒”,^②欧盟擅于将经济权力或物质资源转化为政治影响或外交话语,将经济实力作为对外谈判的筹码,追求利益最大化。为实现欧盟内部的相对安全,成员国往往通过更温和的经济和政治手段实现均势。^③ 单一市场作为欧盟最重要的资产,正成为欧盟企业参与国际竞争的强有力跳板。由于欧洲防务始终落后于地缘经济,欧洲强调人类安全,并结合区域及全球机制下的安全合作,将其作为最适合维护欧洲地缘经济利益的路径。“全球门户”战略作为“欧洲与世界建立更具弹性联系的模板”,成为欧盟在全球范围内经济外交的战略指导。^④

国家通常利用经济超越由政治领土边界所限制的权力,因此,非常重视对经济资源的控制。为了加强资源控制,欧盟也开始重视提升资源整合能力。2020年,欧委会发布促进欧盟资本市场联盟的新行动计划,努力将成员国资本市场整合为欧盟范围内真正的单一资本市场,旨在通过发展欧盟资本市场、确保市场融资渠道,推动欧洲经济复苏。2021年,新《欧洲产业战略》主张建立“能够体现欧洲价值观与原则”的“全球标准”,通过影响跨境投资、兼并和收购,鼓励欧洲企业对本国市场进行战略投资。^⑤ 为了保障资源安全,欧盟会在战略资产受到威胁的情况下进行干预,决定能否以及在多大程度上进行贸易。欧盟还收紧外资审查,下调所有权标准,并扩大关键领域范畴,以确保“竞争对手”不会从中获益。为了获取更多资源,欧盟在全球经济中通过运用先进技术,

^① Stefan Lehne, “How the EU Can Survive in a Geopolitical Age,” 25 February 2020, https://www.sogou.com/link?url=hedJjaC2910--yITfD75iteNzMaa8qqspua8OnE6r-rgGLVeisculoo-TmnPnKOsoFtZSJBjfre8GzptZSxqLpt7ChLG3LsuFiK5gYGZLZKgEF_nldd7A.

^② L. Bini Smaghi, “Powerless Europe: Why Is the Euro Area Still a Political Dwarf?” *International Finance*, Vol. 9, Issue 2, 2006, pp.261-279.

^③ Thomas Satticha, Tor Håkon and Jackson Inderberg, “EU Geoeconomics: A Framework for Analysing Bilateral Relations in the European Union,” *Journal of Common Market Studies*, Vol.57, Issue 3, 2019, pp.502-514.

^④ Simone Tagliapietra, “The Global Gateway: A Real Step towards a Stronger Europe in the World?” Bruegel, 7 December 2021, <https://www.bruegel.org/2021/12/the-global-gateway-a-real-step-towards-a-stronger-europe-in-the-world/>.

^⑤ “Updating the 2020 Industrial Strategy: Towards a Stronger Single Market for Europe’s Recovery,” European Commission, 5 May 2021, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/ip_21_1884/IP_21_1884_EN.pdf.

及时整合力量,为取得收益和重新分配收入创造有利条件。^① 欧盟保持贸易和投资渠道开放以及与大国的非对抗性关系,极力维持与美国、俄罗斯、中国等主要世界大国之间的关系平衡,发展与这些国家的双边关系,同时与世界其他地区建立进步、平等的国际关系,向世界提供一种不同的、更具社会公正性和包容性的监管模式。^②

国家一般利用市场强迫或鼓励其他国家做它们想做的事,通过经济手段强化其地缘政治地位。国家或国家集团可以凭借地缘经济方面的优势地位对区域实施全方位的软控制,从而左右该区域的国家关系、社会结构、政治体制、政策安排,甚至驻扎军队,即在相当程度上实现硬控制。^③ 对此,欧盟借助货币、商品和信息交流,将成本强加给其他国家,并借助内部相关机构将网络技术武器化,通过收集数据或阻断经济及信息流,发现并利用漏洞,迫使他国改变政策,阻止其做出有损欧洲利益的行动。欧洲与美国决策者利用环球同业银行金融电信协会(SWIFT)加强对伊朗的制裁力度;欧盟理事会通过禁止向伊朗提供金融信息服务,切断与其银行业务往来,加强对伊朗金融制裁,以阻止伊朗发展核武器,巩固美欧同盟关系。

与此同时,欧盟警惕对其他国家的依附及其对联盟内部事务干预的可能,防止他国利用能源、技术等关键生产要素迫使欧洲依附于自身市场,以便在政治事务中掌握主导权。欧盟结合自己的实力特点,认为自身更易受到其他大国的“胁迫”,即非欧盟国家正通过经济胁迫手段干预欧盟及成员国决策。2020年,欧盟加强对经济的监管和干预,加紧制定应对威慑胁迫和不公平行为的政策工具。2021年12月,欧委会正式公布酝酿已久的“反经济胁迫工具”(anti-coercion instrument),^④旨在充实威慑和反制其他国家经贸限制行为的法律工具箱。草案首先对“经济胁迫”进行定义,将其视为第三国通过应用或威胁应用影响贸易投资的措施,试图迫使欧盟或其成员国做出特定的政策选择,形式包括第三国对欧盟明确使用贸易保护工具、对来自某个欧盟成员国的货物进行选择性的边境和食品安全检查、抵制特定原产地货物等。反经济胁迫工具一方面引入公平自由的竞争规则,减少政府对市场的不必要干预,让国有企业和民营企业充分竞争,有利于发掘市场潜力、促进国际合作,实现经济平稳有序运行;另一方面,欧盟对经济胁迫的定义存在较大的模糊空间,缺乏客观明确的认定标准。总体

① Кочетов Э. Г., “Геоэкономика Освоение Мирового Экономического Пространства,” Москва, 2006.

② Jane S. Pollard and James D. Sidaway, “Nostalgia for the Future: The Geoeconomics and Geopolitics of the Euro,” *Transactions of the Institute of British Geographers*, Vol.27, No.4, 2002, pp.518-521.

③ 周晓男、陈才:《论地缘政治与地缘经济的研究范式》,载《东北师大学报(哲学社会科学版)》,2007年第2期,第79-80页。

④ 全称为《保护欧盟及其成员国免受第三国经济胁迫条例》(Regulation for the Protection of EU Member States from Economic Coercion by Third Countries)。

而言,反经济胁迫工具赋予欧盟较大的自由裁量权、长臂管辖权,以及单方面针对他国的跨境调查权,使欧盟能够通过打击竞争对手重塑企业市场优势,为欧盟或部分成员国实施过度保护主义提供可能。反胁迫工具可以充实欧盟参与全球竞争的工具箱,^①直接回应全球不断增长的贸易武器化程度和第三国对欧盟及其成员国政策的过分干预。^②

四 欧盟对外经济政策的走向

贸易自由化和贸易保护主义是国际经济发展历程中共存的两大主题,^③构成欧洲一体化的两个侧面。欧盟产业政策与竞争政策、贸易开放与贸易保护之间的相互博弈,共同决定欧洲对外经济政策的走向。当前,实现经济复苏、提升可持续竞争力是欧盟的首要任务。^④对内,欧盟升级地缘经济战略,调整产业政策、贸易政策与财政金融政策,推动产业转型,构建更有韧性和更高安全水平的产业链和供应链。2021年,欧盟出台的《开放、可持续和坚定自信的贸易政策》表示,将坚定不移地使用贸易防御工具,贸易协定更要考虑欧盟利益攸关方,尤其是中小企业的利益,强调欧盟经营者在公共采购方面的对等准入,使欧洲工业免于受不公平贸易的影响,做好打击不公平实践和必要时使用自主工具追求自身利益的准备。^⑤2022年,欧盟出台“供应链法”草案,以保护性措施推动欧盟经济竞争力的回归。未来,欧盟产业政策可能进一步趋于保守。^⑥面对世界地缘政治竞争,欧盟感受到前所未有的危机感与紧迫感,认为地缘政治色彩强化了欧盟地缘经济战略的竞争性。欧盟计划改革竞争法,基于自身利益和价值观调整对外经济政策,加强经济与安全在对外关系中的关联度,保护对国家安全至关重要的资产免受外国干预。经济问题安全化、相互依存武器化、供应链问题政治化成为欧盟减少供应链对外依赖的基本逻辑。经济强制成为欧盟改变国际经济竞争规

^① “Europe’s Answer to Economic Warfare: The EU’s Anti-coercion Instrument and Building Sovereignty in a Networked World,” European Council on Foreign Relations, 17 December 2021, <https://ecfr.eu/event/europes-answer-to-economic-warfare-the-eus-anti-coercion-instrument/>.

^② Mayer Brown, “European Commission Unveils Its Anti-Coercion Instrument Proposal,” 9 December 2021, <https://www.mayerbrown.com/-/media/files/perspectives-events/publications/2021/12/european-commission-unveils-its-anticoercion-instrument-proposal.pdf>.

^③ 卢光盛:《国际关系理论中的地缘经济学》,载《世界经济研究》,2004年第3期,第16页。

^④ 孟洁:《欧盟:经济复苏计划的实施步入正轨》,新华社,2021年12月8日, <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1718557266505852975&wfr=spider&for=pc>。

^⑤ European Commission, “Trade Policy Review—An Open, Sustainable and Assertive Trade Policy,” Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, 18.2.2021.

^⑥ 丁纯、强皓凡:《中欧产业差距变化及其经济成因剖析——基于产业国际竞争视角》,载《复旦学报(社会科学版)》,2020年第4期,第159-173页。

则、维护欧洲经济主权的地缘政治工具。

对外,欧盟不会放弃以规则为基础的多边主义。贸易是欧盟规范性力量(normative power)^①的支柱,也是其成为世界大国的重要工具。^② 卡内基欧洲研究所高级研究员扬斯(Richard Youngs)指出,欧盟处于自由主义相互依赖和零和生存模式之间。其成员国虽然更加积极地寻求投资和双边贸易协议,但在处理地缘经济问题时并不像中国和美国那样有意直接控制全球体系中的战略资源和运输枢纽。^③ 欧洲“全球门户”战略的资金缺口需要撬动包括国际资本在内的社会资本。^④ 在部分具有重大战略意义的边缘地带,欧盟难以凭一己之力捍卫自身政治经济利益。

在欧洲周边,欧盟的目标是进一步巩固中心地位,提升东部和南部国家的社会复原力,吸引周边和半周边国家重新定义欧洲核心,并成为核心的一部分,从而加强权力投射能力,确保周边安全。在战略关键地区,欧盟深化区域合作,倡导构建合作型地区秩序。《欧盟—中国 2020 年联合战略合作议程》深化和扩大了中欧在外交与安全政策、经济发展、全球贸易与投资治理、社会与环境、人文交流等领域的广泛合作,表明欧盟已经意识到与中国之间日益增长的经济和地缘政治相互依赖。^⑤ 欧盟将配置更多的资源,加强与日本、印度、东盟、东非共同体等志同道合(like-minded)国家及国际组织的伙伴关系,并与印太及非洲地区的现有倡议对接。放眼全球,欧盟在追求经济目标的同时考虑其安全目标,寻求平息其他国家之间紧张局势的同时维护自身利益。欧盟还加强全球公域(海洋、太空、空域和网络空间)的自由准入、气候危机、核不扩散、全球开放经济和人工智能等关键领域的多边合作,推动构建基于规则的全球秩序和有效的全球治理。^⑥

(作者简介:张晓通,武汉大学经济外交中心研究员,复旦大学“一带一路”及全球治理研究院研究员;郝念东,武汉大学政治与公共管理学院博士研究生。责任编辑:齐天骄)

① Sonia Lucarelli and Ian Manners, eds., *Values and Principles in European Union Foreign Policy*, Routledge, 2006.

② Sophie Meuner and Kalypto Nicolaidis, “The European Union as a Trade Power,” *European Union Studies Association*, 2005, p.43.

③ Richard Youngs, “Geo-economic Futures,” in Ana Martinuingui and Richard Youngs, eds., *Challenges for European Foreign Policy in 2012: What Kind of Geo-Economic Europe?* pp.13-18.

④ 刘作奎:《欧盟互联互通政策的“泛安全化”及中欧合作》,载《理论学刊》,2022年第1期,第72-81页。

⑤ Jorge Soutullo, Samuel Cantell and Stefania Gazzina, “Fact Sheets on the European Union—East Asia,” *European Parliament*, October 2021, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/182/east-asia>.

⑥ Sven Biscop, “No Peace from Corona: Defining EU Strategy for the 2020s,” *Journal of European Integration*, Vol.42, No.8, 2020, pp.1009-1023.