

国际格局调整与 中美欧三边关系的演进

赵怀普

当今世界正经历百年未有之大变局，中国、美国和欧盟是国际体系中三大力量，它们之间任何一对双边关系的变动都会引发多边效应，进而推动国际格局的调整。中美欧之间的三边关系是动态发展、充满合作与竞争的，具有长期性、复杂性和非对称博弈等特点。在三边关系结构中，美国是主要推手，中美博弈是主要矛盾，欧盟则是影响中美博弈进程及三边关系走向的一个关键变量。三方利益交织、竞争与合作并存，这一特性决定了中美欧三边关系的长期性和复杂性；而非对称博弈则体现在美欧间相互关系要比对华关系紧密得多，由此使得美欧共同应对中国成为三边关系的趋势性特征之一。随着中国崛起及影响力扩大，美欧持续调整对华政策，并日益加强涉华对话与政策协调，由此推动中美欧三边关系的不断演进。

中国崛起催生中美欧三边关系

冷战结束特别是进入 21 世纪

以后，中国崛起成为影响国际格局调整的首要因素。美国和欧洲是现行国际秩序的主要创立者和主导者，它们对中国崛起及其可能对国际秩序以及自身利益带来的影响感到担忧，因此在维护于己有利的国际秩序方面存在共同利益，并相互视对方为天然合作伙伴。

美欧涉华互动随着双方对华政策的持续调整而逐渐加强。20 世纪 90 年代，美国和欧盟调整了各自的对华政策。1995 年欧盟发表首个对华政策文件，即《欧盟—中国关系长期政策》，将加强与中国的对话合作作为其对华政策的长期目标；后来又发表多份对华政策文件，而中方也作出积极回应，最终促成了中欧全面战略伙伴关系。欧盟对华政策中最为根本的是经济动因，即通过对话合作获取经济利益。但是其政治和战略考虑亦不应忽视，欧盟希望通过接触把中国纳入并束缚在国际机制中。换言之，欧盟倾向于以制度主义方式来应对中国崛起，而美国的对华政策则突出体现了现实主义的权力政治逻辑。尽管冷战后中美经贸相互依存度不断加深，



加上两国也面临许多共同威胁，这在一定程度上促使美国加强对华接触与合作，但是其基础并不牢固。美对华接触是为了更好地影响并改变中国，使中国符合美国的战略需要。原美国国防部长威廉·佩里（William Perry）曾坦言：奉行接触政策既不是基于信念，也不是基于理想主义，而是确实实地出于实际和自我利益的考量。因此美国多管齐下，通过强化东亚同盟体系和双边关系、影响和干扰东亚合作进程以及加强军事威慑等手段对中国进行压制，谋求维护其东亚主导地位。

美欧对华政策调整刺激了双方涉华对话的兴起，而双方的智库在

2021年12月1日，欧委会主席冯德莱恩宣布欧盟将在未来数年内实施一项名为“全球门户”的投资计划，该计划被认为是针对“一带一路”倡议。（IC Photo图片）



这方面扮演了先行者角色。2001年夏末，美欧一些智库的专家开启了关于中国或东亚的“跨大西洋对话”（Transatlantic Dialogue）。对话旨在探究中国的未来走向及在国际上的作用，并对因美欧对中国崛起看法上的分歧而引发的问题进行预测。“9·11”事件后因美国外交政策重点转向“反恐”，“跨大西洋对话”一度停摆。2005年5月，受欧盟对华军售解禁问题的刺激，美欧建立起由高层决策者参与的应对中国崛起问题的战略对话机制，标志着双方的对话层级从“二轨”上升到“一轨”，11月双方再次举行了对话。后来由于欧盟对华军售解禁问题的搁置，特别是美欧的注意力被伊拉

克局势及伊朗核问题牵扯，官方战略对话又相对松散下来。

总之，中国崛起催生了中美欧三边关系，激起了美欧共同应对中国的战略互动。但美欧早期互动成果有限，这既是因为该时期双方外交政策的重点都不在东亚，更是因为双方在对华政策上存在明显分歧。虽然双方都希望把中国融入现行国际体系之中，但美国更倾向于从地缘政治视角来看待中国的崛起，并寻求遏制中国；欧盟则奉行以接触和伙伴关系战略为核心的对华政策。两方面原因的共同作用使得美欧涉华对话无论在官方还是“二轨”层面都不够活跃，更谈不上形成所谓“跨大西洋对华政策”。但美欧涉华

对话的开启毕竟是冷战后美欧战略关系的一个重要动态，它为日后双方加强涉华互动打下了基础。对于美国而言，这一时期与欧盟互动的目的基本实现，欧盟的东亚战略及对华政策都进行了美国所乐见的微调，通过对话也找出了双方对华战略的差异，只是尚未找到解决差异的途径。

国际金融危机后美欧涉华互动的加强

2008年国际金融危机以及欧债危机重创了美欧的实力，强化了国际格局“西衰东兴”的调整趋势。财富和权力从北方和西方转向东方和南方，美国和欧洲主导的旧秩序正在让位于由新兴非西方国家共享的新秩序。随着中美欧实力的此消彼长，美欧对中国崛起的认知更趋多元、负面。美国大肆渲染“中国威胁”，欧盟也开始从政治、经济、环境以及发展模式等方面分析中国崛起可能对西方利益构成的冲击。

在此背景下，美欧双方进一步调整了对华政策。调整后的美国对华政策比以往更具有针对性和进攻性。而欧盟的对华政策亦愈发凸显两面性：一方面希望加强对中国的借重与合作，以摆脱债务危机的困扰；另一方面则是对华战略疑虑加深，牵制、防范中国发展的一面上升。欧盟除了推行“亚洲减一”（排除中国）政策以构筑“对华自贸协议包围圈”外，还日益介入东亚安全事务以牵制中国。总之，国际金融危

机后中国实力的上升引起美欧更多的战略警惕，双方抱团应对和协调联动的紧迫感上升。

经过几年的相对沉寂，美欧涉华对话自2009年以后开始大幅增加，并呈现出一些新特点。首先，“二轨”对话内容更加广泛，虽仍有各说各话之嫌，但对话已明显走向深入和具体。双方都强调对话应全面涵盖美欧同中国关系中的各类问题：经贸和金融、军事接触和技术转让、国内治理、人权等，认为美欧应当就应对中国崛起建立全面、建设性的互动框架；对话还关注具体领域的战略协调问题，并就美欧在经贸、亚太安全等领域如何加强涉华合作提出了建议。应当说，新一轮对话

在寻找解决美欧应对中国崛起战略差异的途径方面取得了一定突破，所提出的政策建议均聚焦于建立定期互动机制以及开展具体领域的战略协调等。

其次，由双方官员和智库学者共同参与的“1.5轨”对话增多，这类对话多由美国政府或者欧盟官方机构直接主办或者赞助，因而更具官方色彩。“1.5轨”对话聚焦于东亚安全合作，并就提升欧盟对亚太安全的关注度、增强在该地区的安全作用以便与美国的战略形成协同效应等提出了政策建议，这反映出对话旨在配合并推动美国“亚太再平衡”战略与欧盟自身亚洲战略之间的协调。值得注意的是，“1.5轨”

对话开始出现美国国务院和国防部官员同时出席的情况，而欧盟驻美使团赞助的活动也日益增加，这表明美欧政府间多部门共同协调的局面开始形成。

最后，在资助并参与“1.5轨”对话的同时，美欧官方高层互动再度勃兴，并提升到了美欧峰会层级。2011年美欧秋季峰会发表的联合声明中首次提到，加强亚太地区政治、经济、安全和人权问题方面的合作关乎美国和欧盟的战略利益……美欧计划加强关于亚太问题的对话，并协调行动，以展示双方对于该地区有着持久的高层承诺。这表明美欧涉华互动已经不仅仅是自下而上的智库推动模式，而是形



2015年5月29日，美国海军太平洋舰队司令哈利·哈里斯（右一）在新加坡出席香格里拉对话会。（新华社图片）

成了自上而下和自下而上共同联动的局面。美欧官方互动加强的另一个表现是，以东盟为核心的东亚多边机制成为双方协调亚洲战略和对华政策的新平台。2011年以后，美欧逐步加强了在东盟地区论坛、香格里拉对话等东亚多边机制中的涉华互动。2012年5月美国国务院向欧盟对外行动署发去的一份外交政策文件提出，美欧急需在高层建立一个全面的对话框架来协调彼此在亚太地区的外交努力，并列出了若干重点领域。同年7月东盟地区论坛系列外长会议期间，美国和欧盟启动了亚太事务对话机制，并发表了《亚太事务联合声明》。声明中除了强调美欧就亚太地区进行“更加紧密的双边磋商”以外，还特别提到了南海问题，其中关于中国的表述反映出欧盟总体上支持美国的亚洲政策，并希望与美国协调亚洲政策。在2013年慕尼黑安全会议上，欧盟对美国“转向亚太”战略罕见地表示肯定与支持。2014年美欧春季峰会后发表的联合声明重申了美欧对航行自由和合法利用海洋的承诺，并呼吁相关方不要采取单边行动改变现状等，从中不难嗅出美欧在南海甚至东海问题上共同对华施压的味道。

总之，国际金融危机后美欧涉华互动明显加强，逐渐形成了一个“二轨”、“1.5轨”对话和官方“一轨”外交彼此间紧密交织、相辅相成的多层次互动框架，呈现出最高层由上而下推动的新趋势。各层级对话聚焦的问题更加全面和细致，着重



2022年2月11日，美国国务卿布林肯与澳大利亚外长玛丽斯·佩恩参加美日印澳“四边机制”外长会。(IC Photo图片)

探讨美欧在具体问题领域的政策和合作空间，所提出的政策建议对美欧官方政策制定和彼此对华政策协调产生的影响越来越大。但是，由于美欧之间在亚洲战略和涉华利益方面依然存在分歧，双方对华政策协调的程度仍是有限的。

中美博弈加剧背景下中美欧三边关系的新动向

近年来，随着中国综合实力和影响力的大幅提升，美欧对华“焦虑症”进一步加重，继而深度调整对华政策。特朗普政府强调世界回归大国竞争，认为对华接触政策已经失败，进而竭力推进对华战略转型。2020年5月发布的《美国对华战略方针》标志着美国对华竞争与遏制战略的形成。特朗普政府还借助新冠肺炎疫情强化对华竞争，在某些领域采取激进的“脱钩”举措。

在国际层面，除了提出“印太战略”并加强美日澳印“四国机制”外，也试图拉拢欧洲联合制华。拜登执政后在很大程度上延续了特朗普政府的对华政策，将中国视为美国面临的“最严峻竞争者”，在经贸、科技及军事上继续采取对华强硬态度，尤其注重在意识形态上利用人权问题加大对华施压。在国际层面，拜登政府重视修复美欧关系，强调要联合盟友对华施压。拜登在2021年慕尼黑安全会议上发表演讲指出，美国和欧洲等必须共同为与中国之间的“长期性、战略性竞争”做好准备。从其行动来看，拜登政府正试图推动建立多层次、多领域、有针对性和灵活性的“盟伴体系”和“志愿联盟”以加强对华竞争。拜登或许会在对华语调上比特朗普更温和一些，但他更有可能建立一种新的反华多边主义。

伴随着中美博弈的加剧，欧盟

5G

对华政策也在经历深度调整。2019年欧盟对华战略文件将中国定位为具有四重身份的全面竞争对手，即合作伙伴、谈判伙伴、经济竞争者和制度性对手。新一届欧盟领导层上任后延续了对华强硬态度，强化了对华价值观外交，欧盟甚至就所谓新疆“人权”问题对华实施“制裁”。虽然欧盟对华竞争有所增强，但其并未放弃维持和发展中欧双边经贸关系、寻求全球治理合作。中欧关系似乎正显现出一种经济上竞合兼备、全球治理上谋求合作、政治和意识形态上针锋相对，趋于中欧版“政冷经热”的新常态。

美欧深度调整对华政策推动双方涉华互动进一步增强。近年来，美欧各层次之间应对“中国挑战”的对话与政策讨论更趋热烈，覆盖的内容更加广泛。美国德国马歇尔基金会和欧盟驻美国代表团2018年举办的系列研讨会涵盖了从互联互通到投资审查、从5G到印度—太平洋安全等广泛议题，双方专家评估了美欧在一些具体领域的合作议程。2021年3月美国智库大西洋理事会发表了《对华计划：跨大西洋

战略竞争蓝图》报告，提出了清晰的对华战略竞争路线与对策。在官方层面，美国和欧盟都在重新审视和评估在中美战略竞争格局下彼此对对方的价值，以及双边关系在中美欧三边关系框架下的定位。美国将拉欧制华视为其对华进行有效竞争与遏制的必要条件，欧盟则将欧美协调作为维系大西洋联盟稳定和维护自身在亚洲及在中国利益的重要途径和手段。拜登执政后美欧涉华互动的动能增强，双方重启了“中国问题”对话机制，并已经进行了两次高层对话。

毋庸讳言，当前美欧对华政策协调深度超过以往。如果说双方以前的互动多集中于专家对话和提出政策建议、官方政策宣示多而实际行动少的话，如今美欧涉华互动则更具实质性内涵，不仅对华协调联动的领域和举措增多，而且协调联动的地理范围也从东亚和亚太进一步延伸到印太地区。由于美欧都将中国视为一个经济、技术和战略上的竞争对手，双方正日益加强全领域对华政策协调。在初露端倪的对华政策协调框架下，虽然传统的地缘政治和军事安全议题仍然重要，但经济问题和科技竞争的重要性也日益凸显。因此美欧将贸易和技术、投资和出口监管等领域的涉华政策协调作为核心，且由于欧盟在这些领域拥有强大实力和合作意愿，双方的政策协调相对更容易取得进展。美国和欧盟近年来都收紧了对中国海外并购、战略基础设施和关键技术领域的开放，在加强对中国海外投资的审查以及在军售和军民两用产品对华出口管制方面都出现了一系列重大政策转变。2021年6月成立的欧盟—美国贸易和技术理事会，其目的之一就是合作以加强对华贸易和技术竞争。美欧在近期涉华对话中还强调“解决经济胁迫问题的重要性”，并已开始酝酿或正式推出反经济胁迫法案，试图利用“反胁迫”工具作为对华博弈



的新杠杆。

值得注意的是，在“东升西降”以及中西博弈加剧的形势下，美欧都对中国特色社会主义制度的日益成熟和自信备感忧虑。特朗普政府将“价值观挑战”列为中国对美三大挑战之一，拜登执政后更加强调对华价值观竞争；欧盟则将中国定义为“制度性对手”。人权问题已成为美欧涉华对话和政策协调的重要议题之一。近年来，美欧大肆炒作中国香港、新疆“人权”问题，双方都通过了涉华人权议案，甚至对华实施所谓人权“制裁”。

在军事安全和地缘战略领域，美欧对华协调联动也在加强。北约宣称要转向亚太，其2020年底发布的《北约2030倡议》提出，北约必须更认真地思考如何应对中国及其军事崛起。2021年6月北约峰会发布公报，首次提出中国对北约构成“系统性挑战”。北约当前对华政策的重点是使用

包括经济和外交手段在内的各种工具，支持和协助北约在亚洲“志同道合”的伙伴共同应对中国，同时支持美国在该地区的军事部署。此外，美欧还针对印太地区的互联互通展开协调，拜登政府拟推出印度—太平洋经济框架，而欧盟则推行“全球门户”计划，未来双方有可能在数字经济、技术、供应链弹性和基础设施等更多领域加强针对“一带一路”的战略协调。由于印太地区安全与互联互通密切相关，美欧双方在海上安全和“航行自由”等方面的战略协调也在加强。

然而，美欧对华政策协调无法从根本上克服其局限性。冷战终结和经济全球化改变了国际环境，在很大程度上重塑了国际关系，包括中国与西方世界的关系；如今包括欧洲在内的全球70%的国家和地区都以中国为第一大贸易伙伴，这使得美欧很难联合起来对中国实施有效的经济遏制。同样重要的是，美欧的身份特性、利益和政策关注点均不同，尤其是美国霸权与欧盟战略自主之间存在结构性矛盾，这些都将限制双方对华政策协调的深度。因此有欧洲学者指出，“民主国家联盟”实际上并不是欧洲与美国的联盟，而是美国想让盟友的利益服从于促进美国自身的利益而建立的联盟。另外，美欧在安全和经济领域的涉华利益不对称也是重要制约因素。美国强调中国在东亚地区构成的安全威胁，希望欧盟和北约参与其对华军事威慑；欧盟则始终视俄罗斯为主要威胁，不赞成北约过多介入亚洲安全事务，不愿卷入美国对华军事威慑。涉华经济利益不对称主要体现在欧盟的经济主导观点与美国的地缘政治视角之间的冲突。欧盟对华政策的核心仍集中在中欧经贸关系上，而中国经济的持续增长对欧盟

依然具有强大吸引力。2020年，中国首次超越美国成为欧盟最大的贸易伙伴，虽然近年来中欧经贸争端增多，但双方均希望通过谈判回应对方的关键诉求，并最终完成了《中欧全面投资协定》谈判。

展望未来，不应低估欧盟战略自主和中欧关系韧性对中美欧三边关系的影响。基于应对“中国挑战”的考虑，欧盟会在利益重叠领域与美保持一致、在有相同关切的涉华问题上与美合作，但不会放弃战略自主和完全隔绝对华关系。前述大西洋理事会的报告承认：虽然欧洲国家愿意与美国联合应对中国、捍卫共同利益，但它们不希望引发另一场冷战，也不希望切断与中国的所有联系。一言以蔽之，未来美欧会对华加大施压，但欧盟不会完全倒向美国；美欧只能形成有限的遏华战术联盟，无法形成整体反华的战略联盟。

目前，美欧之间已有涉华对话，中欧之间也有高级别对话，缺少的是中美欧三边对话，这种状况与中美欧三边关系日益凸显的重要性不符。建立中美欧三边对话意义重大，通过对话增进相互理解、增信释疑，不仅有助于管控分歧与竞争，而且由此产生的正面“外溢”效应亦有助于维护国际体系的稳定。中美欧三方可在拥有共同利益的领域寻求共识，合力推动建立三边对话协调机制。■

作者系外交学院国际关系研究所教授

北约峰会在比利时布鲁塞尔举行。（新华社图片）

