

# 技术主权与地缘政治：解码《欧洲经济安全战略》的核心与影响<sup>[1]</sup>

曹佳鲁 房乐宪

【内容提要】近年来，随着全球经济秩序的转变和对自身经济实力下降的担忧，欧盟对经济安全的关注显著增加。为应对复杂多变的经济挑战及内外多重危机，欧盟委员会于2023年6月发布了《欧洲经济安全战略》。该战略以“精确性”和“相称性”为指导原则，旨在通过建立“去风险”机制，强化欧盟的经济韧性；强调反胁迫、外资审查、出口管制和能源供应多元化等政策工具的使用，试图将经济安全与地缘政治紧密结合，以保障其经济利益和安全；强调“技术主权”的重要性，确保欧盟在全球技术竞争中保持领先地位。此外，欧盟还发布了“欧洲经济安全一揽子计划”，作为对该战略的补充和配套措施。《欧洲经济安全战略》的出台，标志着欧盟对外经济政策的重大调整，这不仅对欧盟自身的发展，也将对其关键性对外关系产生深远的影响。

【关键词】欧盟经济安全 “去风险” 欧美关系 欧中关系

【作者简介】曹佳鲁，中国人民大学欧洲问题研究中心与国际关系学院博士研究生；房乐宪，中国人民大学欧洲问题研究中心教授。

【中图分类号】D815

【文献标识码】A

【文章编号】1006-6241 (2024) 03-0080-26

[1] 本文系教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“多重危机背景下欧盟的全球战略及其对大国外交的含义研究”(项目编号:20JJDGJW001)的阶段性成果。作者感谢《和平与发展》匿名评审专家及编辑部对本文提出的宝贵修改意见，文中错漏概由本人负责。

冷战结束 30 多年来，经济全球化快速发展，各国间经济相互依赖不断加深。然而，随着相互依赖的加深，不确定性也在增加，尤其是近年来贸易保护主义持续抬头、高科技产业竞争日趋激烈，加之受地缘政治风险和经济不确定性风险的双重影响，全球产业链供应链的稳定性面临前所未有的挑战。“经济武器化”“能源武器化”“贸易武器化”的负面影响不断凸显，经济安全逐渐成为国家安全的主要组成部分。美国、俄罗斯和日本等国都以不同形式出台了本国的经济安全战略，突出降风险、促转型、增韧性，以确保自身在大国竞争中占据优势。

近年来，欧盟对于自身经济安全的关切亦日趋强烈。2024 年 1 月 24 日，欧盟委员会正式发布酝酿已久的“欧洲经济安全一揽子计划”。该计划作为欧盟应对经济挑战、提升经济安全的重要政策部署，旨在降低欧盟当前在双向投资、军民两用物品和技术研发等领域存在的风险。它既是对 2023 年 6 月颁布的《欧洲经济安全战略》(European Economic Security Strategy, 以下简称《经济安全战略》)<sup>[1]</sup>的细化和补充，也是欧盟根据实际情况变化进行的优化和调整。相关战略规划旨在建立起维护欧洲经济安全的一整套政策架构，既体现了欧盟对自身经济安全的现实关切，也投射出欧盟对其关键性对外政策的战略考量。在大国战略竞争持续加剧和国际秩序转型的大背景下，探究《经济安全战略》及一揽子计划出台的动因、特点及影响，对于我们准确把握全球经济格局的变动趋势，具有一定学术研究和政策参考意义。

## 一、《欧洲经济安全战略》出台的复杂动因

随着国际政治经济形势的深刻变化，欧盟面临着“从危机到危机”的内外困境。欧盟出台《经济安全战略》，既出于积极主动的战略谋划，也是为了应对复杂的地缘政治变化与经济安全挑战。

首先，乌克兰危机给欧盟所带来的经济压力及能源困境是《经济安全战略》出台的首要动因。自危机爆发以来，欧盟不断强化对俄罗斯的制裁

---

[1] European Commission, *European Economic Security Strategy*, June 20, 2023.

力度，并限制欧俄之间的能源供应链。随之而来的能源短缺使欧盟产业链倍受打击，经济复苏受到显著影响。尽管美国有意填补其能源缺口，但欧洲的能源危机并未从根本上得到解决。据欧盟统计局（Eurostat）统计，受乌克兰危机影响，2023年上半年欧盟22个国家的电价较2022年同期继续上涨，其中荷兰涨幅超过95%。<sup>[1]</sup>能源价格的飙升，导致相关制造业成本增加，引发欧洲众多企业被迫削减产量甚至破产。在德国、奥地利、意大利、捷克等国，民众的不满情绪达到顶点，引发一连串抗议示威活动。<sup>[2]</sup>此外，欧盟从俄罗斯的战略金属，如钛、钨、钼等关键原材料进口也被迫中断，迫使欧盟寻找其他替代来源，以确保其国防、航空产业链的稳定。因此，乌克兰危机延宕的时间越久，给欧洲经济造成的损失越大。欧洲央行行长拉加德（Christine Lagarde）将之归咎于“所托非人”——“过度依赖一个国家，特别是一个在价值观、模式和利益上存在系统性差异的国家，就会减少欧洲的战略选择，并使我们的经济和公民面临风险”。<sup>[3]</sup>总之，乌克兰危机在很大程度上是对欧盟经济可持续发展能力的一次“全方位体检”，加速了其推出《经济安全战略》的进程。

其次，新冠疫情全球大流行暴露出欧盟经济的多重问题，尤其是其自主产能不足、过度依赖进口和内部未能真正“团结起来”等结构性短板。疫情暴发后，欧洲经济发展一度趋于停滞，工业产出不足。据欧洲议会统计，欧盟汽车工业供应链因中国工厂的关闭而中断，汽车产量仅2020年上半年就减少360万辆，损失超过1000亿欧元。<sup>[4]</sup>供应链瓶颈导致2021年欧元

---

[1] Eurostat, “Electricity and gas prices stabilise in 2023,” October 26, 2023, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/w/ddn-20231026-1>.

[2] Christina Lu, “Putin’s Energy War Is Crushing Europe,” *Foreign Policy*, September 20, 2022, <https://foreignpolicy.com/2022/09/20/europe-energy-crisis-economy-emergency-russia-war-ukraine/>.

[3] Theano Theiopoulou, “Interview with Christine Lagarde, President of the ECB,” European Central Bank, March 27, 2022, <https://www.ecb.europa.eu/press/inter/date/2022/html/ecb.in220326~3f3d478120.en.html>.

[4] European Parliament, “Impacts of the COVID-19 pandemic on EU industries,” March 2021, p.17, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/662903/IPOL\\_STU\(2021\)662903\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/662903/IPOL_STU(2021)662903_EN.pdf).

区工业生产水平累计下降 2.6%。<sup>[1]</sup> 在感染人数最高峰时，欧盟陷入防疫物品短缺、资金不足的困境。同时，因国家利益不同，各国防控性措施不一，导致彼此龃龉不断，整体国际形象严重受损。疫情之后，欧盟内部在经济复苏议题上的分歧亦进一步加剧，难以达成共识。因此，欧盟认为有必要在欧盟层面出台统一的经济安全政策，确保在面临地缘政治紧张或供应链中断时，能够保持经济活动的连续性。

再次，在大国战略竞争的背景下，欧盟追求战略自主的意愿增强。2017 年，美国特朗普政府曾提出“经济安全就是国家安全”。受特朗普“美国优先”政策的影响，欧美关系一度出现裂痕：一方面，美欧防务争端导致双方分歧加大；另一方面，美国征收钢铁和铝关税给欧盟带来巨大损失，欧盟认为其赖以发展的多边主义国际秩序受到冲击。这一时期，欧洲关于战略自主的讨论剧增。法国总统马克龙（Emmanuel Macron）提出了“主权欧洲”概念。<sup>[2]</sup> 欧洲对外关系委员会主任马克·伦纳德（Mark Leonard）等人认为，“美欧关系与中欧关系的共同点在于经济竞争和安全竞争的交织，中美都寻求利用经济工具来确保对欧盟的地缘政治优势”<sup>[3]</sup>，因此提出了“战略主权”概念，并突出强调欧洲的“经济主权”。拜登政府通过的《削减通胀法》等带有明显利己主义色彩的立法，进一步加剧了欧盟的担忧和不满。欧盟在《经济安全战略》中呼吁，“在战略竞争的背景下，需要明确维护公平开放的贸易规则，从而为强权即公理、经济割裂、经济保护主义设置护栏”。<sup>[4]</sup>

---

[1] Roberto A. De Santis, “Sources of supply chain disruptions and their impact on euro area manufacturing,” *ECB Economic Bulletin*, Issue 8, 2021, [https://www.ecb.europa.eu/pub/economic-bulletin/focus/2022/html/ecb.ebbox202108\\_07~e6aad7d32f.en.html](https://www.ecb.europa.eu/pub/economic-bulletin/focus/2022/html/ecb.ebbox202108_07~e6aad7d32f.en.html).

[2] Emmanuel Macron, “Speech on New Initiative for Europe,” Elysee, September 26, 2017, <https://www.elysee.fr/front/pdf/elysee-module-795-en.pdf>.

[3] Mark Leonard, et al., “Redefining Europe’s economic sovereignty,” European Council on Foreign Relations, June 25, 2019, [https://ecfr.eu/publication/redefining\\_europes\\_economic\\_sovereignty/](https://ecfr.eu/publication/redefining_europes_economic_sovereignty/).

[4] European Commission, *European Economic Security Strategy*, June 20, 2023, p.13.

此外，新一轮技术革命给欧洲经济带来前所未有的挑战。其一，数字技术作为新技术革命的核心领域，许多欧盟企业在该领域并不具有竞争优势。当前，全球互联网科技巨头主要来自美国和中国，欧洲的互联网市场则基本被美国所垄断。在中美已经开始加速推进6G技术研发之时，欧洲国家5G覆盖率仍普遍偏低。其二，在新能源汽车领域，尽管欧洲是传统汽车的主要生产区，但其电动汽车制造和技术研发却相对滞后于中美——在技术方面，美国新能源汽车的智能化和自动化程度更高；在价格方面，中国新能源汽车的生产成本较低，形成了相对的价格优势。因此，欧盟试图通过反补贴调查和征收高额关税限制中国新能源汽车进入欧洲市场。其三，在半导体领域，欧盟技术发展总体落后于美国，在产量上落后于台积电等企业。此次欧盟《经济安全战略》的目标之一就是半导体领域与美国和东亚地区展开竞争，以实现芯片自给自足，降低对外依赖所带来的风险。其四，在人工智能领域，欧盟在从业企业数量上远少于美国，在相关文献出版物和技术专利申请数量上远低于中国。<sup>[1]</sup>正如有分析揶揄欧盟，“美国政府经常提出的一个问题是，在人工智能领域，中美两国谁将赢得比赛？”<sup>[2]</sup>欧盟意识到其在人工智能研发、应用等方面已落下风，迫切需要制定相关战略，以赶上新一轮技术变革的步伐。

## 二、《欧洲经济安全战略》的内涵特征

欧盟首次提出的《经济安全战略》主要聚焦于四大核心：强调经济安全与地缘政治的紧密结合，通过“去风险”增加经济的韧性，推动经济向“绿

---

[1] Daniel Castro, Michael McLaughlin, “Who Is Winning the AI Race: China, the EU, or the United States?” Information Technology & Innovation Foundation, January 25, 2021, <https://itif.org/publications/2021/01/25/who-winning-ai-race-china-eu-or-united-states-2021-update/>.

[2] Mariano-Florentino Cuéllar and Matt Sheeha, “AI Is Winning the AI Race Success isn’t just staying ahead of China,” *Foreign Policy*, June 19, 2023, <https://foreignpolicy.com/2023/06/19/us-china-ai-race-regulation-artificial-intelligence/>.

色和数字”转型，追求“技术主权”。

### （一）将经济安全与地缘政治紧密结合

欧盟认为，随着全球竞争格局的演进，需要一个将经济安全与地缘政治相结合的全面战略，以确保经济和安全利益的相互促进。

第一，俄罗斯是其《经济安全战略》的首要针对目标。欧盟宣称，乌克兰危机加剧了欧洲地缘政治紧张，给欧洲安全带来新挑战。为此，欧盟将持续强化对俄罗斯的制裁，并保持政策的灵活性以应对不断变化的地缘政治局势：一是利用“单一情报分析能力”（SIAC）来侦测可能的经济安全威胁；二是对俄实施包括新兴技术出口管制、排除境内高风险供应商、限制境外投资在内的更多限制措施；三是将能源进口多元化作为增强经济韧性的关键，积极寻求除俄以外的能源进口渠道，并通过寻求替代性能源以缓释当前所面临的供应压力。

第二，尽管战略文件并未明确提及中国，但诸多举措皆指向中国。其一，欧盟声称，其供应链和资源的获取正在日益受到“战略竞争对手”的挑战，因此迫切需要制定针对性的政策工具和措施来提高经济韧性并加强供应链安全。为此，欧盟将致力于减少对关键原材料的战略依赖，通过构建具有韧性、多元化的供应链来增强经济安全，以实现“去风险”。其二，欧盟声称《经济安全战略》的出台就是为了防止敏感的新兴技术及其他军民两用物品流入“实施军民融合战略的相关目的地”。因此，欧盟将致力于构建一个更加严密的出口和投资审查框架，以保护其技术优势。

第三，进一步加强美欧协调，构建尽可能广泛的合作伙伴关系。欧盟认为，凭一己之力无法实现经济安全，因此将与美国、印度及日本的合作关系排在首要位置。特别是印度，作为一个人口规模大、经济增长快速的大国，已成为欧盟减少对华经济依赖的替代选择之一。其次，欧盟将七国集团（G7）及其多边合作机制视为赖以维护经济安全的重要平台。事实上，2023年5月七国集团峰会的报告就明确指出，七国集团将基于“共同价值观”，加强团结协作，将经济安全作为未来对外战略的重点之一，确保经济

实现“去风险”。<sup>[1]</sup>再次，欧盟计划将自由贸易协定以及“数字伙伴关系”“绿色联盟和伙伴关系”“原材料伙伴关系”“原材料俱乐部”等合作机制悉数纳入其“地缘政治工具箱”，以便频繁加以运用。中亚和拉美地区因具有丰富的矿产资源和关键原材料而成为欧盟今后重点合作的对象。最后，欧盟将继续加强与发展中国家的伙伴关系，“全球门户”（Global Gateway）<sup>[2]</sup>和“全球基础设施投资伙伴关系”（PGII）<sup>[3]</sup>将会成为其下一阶段强化与“全球南方”国家关系的重要路径。

## （二）通过“去风险”加强欧盟的经济韧性

欧盟强调，其经济需要具备抵御乌克兰危机和地缘政治紧张的韧性，并能够快速从冲击中恢复。因此，《经济安全战略》将增强供应链韧性作为提升欧洲竞争力和确保经济安全的关键，通过“去风险”措施，应对各种不确定性。

欧盟的“去风险”框架包含“识别风险—评估风险—去风险”三个环节。“识别风险”是这一机制的首要环节，欧盟需要优先识别的4类风险为供应链韧性、关键基础设施的物理和网络安全、技术安全与泄露预防、经济依赖的武器化及潜在的经济胁迫。<sup>[4]</sup>“评估风险”是该机制的第二环节。在此阶段，包括欧洲理事会、欧盟委员会及负责外交与安全政策事务的高级代表等在内的欧盟有关机构和要员，将共同评估风险对欧盟关键利益的具体威胁程度，并监督评估的进程。“去风险”作为第三环节则秉持“精确性”和“相称性”

---

[1] The White House, *G7 Hiroshima Leaders' Communiqué*, May 20, 2023, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/05/20/g7-hiroshima-leaders-communicue/>.

[2] “全球门户”是欧盟委员会于2021年12月发起的一项旨在全球范围内投资基础设施项目的倡议，该倡议计划在2021年至2027年由欧盟投资3000亿欧元，协助发展中国家兴建基础设施。

[3] “全球基础设施投资伙伴关系”是2022年G7峰会期间，G7领导人、欧洲理事会主席米歇尔、欧盟委员会主席冯德莱恩共同宣布建立的一项协同合作机制，旨在为发展中国家应对气候变化、保障妇女权利、改善医疗保健系统和推动数字化转型等领域提供资金。

[4] European Commission, *European Economic Security Strategy*, June 20, 2023, p.5.

原则，即欧盟能准确界定哪些商品、部门或产业是“去风险”的目标，并确保措施应对的是风险本身、其使用的工具与风险水平相一致。

欧盟强调“去风险”框架将以“3P”原则为支柱，即“提升”（promoting）、“合作”（partnering）、“保护”（protecting）。<sup>[1]</sup>“提升”指的是欧盟计划全面提升工业基础能力和战略领域研究能力，特别是在新兴技术产业，如先进半导体、量子计算、生物技术、净零工业<sup>[2]</sup>、清洁能源和关键原材料等领域，进行更大规模的投资，同时引导更多私人资本进入国防工业。“合作”指的是欧盟将构建韧性强、多元化的供应链，并在经济、技术、数字等领域实现“开放性战略自主”——在维护自身利益和价值观的同时，与有共同关切和利益的国家建立广泛合作，共同推动经济向更安全、更具韧性的方向转型。“保护”指的是欧盟将在现有工作的基础上，严格评估自身的韧性和脆弱性，并据此制定和实施一系列政策举措，特别是在能源、健康等领域提升欧洲的经济韧性和主权。

### （三）加速欧盟产业“绿色化”“数字化”转型

欧盟强调，加快绿色经济和数字转型是提升欧洲竞争力和经济韧性的关键驱动力。作为这一转型进程的核心，欧盟委员会于2019年提出了《欧洲绿色协议》，旨在引导整个社会向绿色发展转型，并确立了至2050年实现碳中和的宏大目标。该协议构成了欧盟环境政策的基石，涵盖了从能源、工业、建筑、交通到农业等多个经济部门的深度转型。在《经济安全战略》的推动下，欧盟则进一步实施了包括《电池和废电池法规》<sup>[3]</sup>、《关键原材料法案》（CRMA）<sup>[4]</sup>以及《净零工业法案》（NZIA）在内的一系列立法措施，

[1] European Commission, *European Economic Security Strategy*, June 20, 2023, p.3.

[2] 净零工业是指通过减少环境影响、提高资源利用效率以及推动绿色创新，实现工业生产和经济发展与环境保护和可持续发展之间的平衡。

[3] 2024年1月，欧盟正式实施《电池和废电池法规》，该法案旨在推动新能源电池产业健康发展及提升环保标准，这意味着电池生产过程中的碳排放将受到严格监管。

[4] 2024年3月，欧盟完成了《关键原材料法案》立法程序，为绿色和数字转型所需的关键原材料供应安全提供法律保障。该法案不仅罗列出包括34种关键原材料、17种战略原材料的两大清单，而且还为原材料的消耗量设立了3个标准——一是本地开采：到2030年，至少10%的关键原材料来自欧盟内部的开采；二是在欧盟加工：至少40%的关键原材料在欧盟内进行加工；三是回收材料：至少25%的关键原材料来自回收材料。



以继续推进《欧洲绿色协议》的目标。

同时，为鼓励资本从传统能源产业流向绿色和数字产业，欧盟将通过“欧盟可再生赋能计划”（REpowerEU）<sup>[1]</sup>和“下一代欧盟”计划（Next Generation EU）<sup>[2]</sup>对欧盟产业转型进行更大规模的资金投入。目前，欧盟委员会已筹集近3000亿欧元，用于资助“欧盟可再生赋能项目”，并将该项目纳入“复苏与韧性基金”（RRF）<sup>[3]</sup>，以支持欧盟摆脱对俄罗斯化石燃料的依赖。<sup>[4]</sup>此外，欧盟将吸引更多的私人投资者参与欧盟产业政策的实施，例如加快在清洁技术、原材料、处理器和半导体、大数据、边缘计算和云服务等领域的创新。同时，将为中低收入国家的工业化、绿色和数字转型提供财政和技术支持，以实现欧盟能源等供应的多样化。例如，2023年欧盟分别与埃及、乌克兰、阿塞拜疆、哈萨克斯坦、纳米比亚、阿根廷等国签署了一系列能源合作和基础设施建设合作谅解备忘录。

#### （四）追求欧盟的“技术主权”

在现实主义回归的背景下，伴随着全球关键技术合作的逐步收紧，技术的主权性和安全性将成为包括欧洲在内的诸多国家的长期议题，技术政治化也将逐渐走向国际竞争与博弈的舞台中心。<sup>[5]</sup>欧盟认为，技术依赖在一定程度上削弱了其对关键技术的控制，这不仅阻碍了数字经济的创新发展，

---

[1] 2022年5月18日，欧盟委员会发布《欧盟可再生赋能计划》，目标是通过快速推进清洁能源转型，建立更有弹性的能源体系和能源联盟，迅速降低对俄罗斯化石燃料的依赖。

[2] “下一代欧盟”计划也被称为“欧洲复苏工具”（European Union Recovery Instrument），是欧盟委员会于2020年12月通过的一项经济复苏计划，旨在支持欧盟成员国从新冠疫情全球大流行中恢复，特别是那些受到重创的国家。

[3] “复苏与韧性基金”总额为7500亿欧元，全部以欧盟名义在金融市场借款筹资，是欧盟为了应对新冠疫情而推出的一项重要经济复苏计划的核心工具，旨在支持成员国的绿色和数字转型。

[4] European Commission, “REPowerEU – 2 years on,” May 2024, [https://energy.ec.europa.eu/topics/markets-and-consumers/actions-and-measures-energy-prices/repowerEU-2-years\\_en](https://energy.ec.europa.eu/topics/markets-and-consumers/actions-and-measures-energy-prices/repowerEU-2-years_en).

[5] 余南平、冯峻锋：《新技术革命背景下的欧洲战略重塑——基于技术主权视角的分析》，载《欧洲研究》2022年第5期，第1页。

还影响到数据安全和技術主权。为应对这一挑战，欧盟将通过“欧洲战略技术平台”（STEP）<sup>[1]</sup> 开发关键技术，增强自身在数字、清洁能源和生物技术领域的自主性。这三大领域不仅代表了当今科技发展的最前沿，更是欧盟实现经济转型升级、应对全球挑战、保持国际竞争力的重要支柱。

首先，欧盟正致力于通过立法手段加大各国政府干预，以保护“欧洲价值观”、基础设施安全为由强化其技术主权。以数字技术领域为例，欧盟相继出台了《欧洲数据战略》《塑造欧洲的数字未来》《数字指南针 2030》（2030 Digital Compass: the European Way for the Digital Decade）、《数字服务法》（DSA）、《数字市场法》（DMA）等文件和法案，覆盖设计研发、生产制造、流通销售的全链条，旨在从各个环节对欧盟的“技术主权”进行保护。

其次，欧盟通过“欧洲战略技术平台”整合投资基金，并将此作为实现“技术主权”的首要步骤。欧盟计划通过这一平台，将包括“投资欧洲”（InvestEU）、“创新基金”（the Innovation Fund）、“地平线欧洲”（Horizon Europe）<sup>[2]</sup> 在内的多个投资计划和基金进行整合，以更有效地调动和集中资源。欧盟委员会主席冯德莱恩（Ursula von der Leyen）宣称，“通过‘欧洲战略技术平台’，我们为调动欧盟各计划中可用的必要资金奠定了基础，这将是未来成立的完全主权基金的前身”。<sup>[3]</sup> 借助这一整合，欧盟将向新兴技术产业注入高达 1600 亿欧元的资金，以加速欧洲的技术革新和产业升级。

---

[1] 欧盟委员会于 2023 年 6 月提出的一项计划，旨在支持关键技术的开发和应用，以加强欧洲的竞争力和经济主权。该平台将通过快速部署财政支持、利用现有资金以及创造公平的市场竞争环境，来促进对欧洲领导地位至关重要的技术领域的投资。

[2] 类似的基金还包括：“健康欧盟计划”（EU4Health）、“数字欧洲计划”（The Digital Europe Programme）、欧洲防务基金（the European Defence Fund）、“复苏和韧性基金”（the Recovery and Resilience Facility）以及“凝聚力政策基金”（Cohesion policy funds）等。

[3] European Commission, “EU budget: Commission proposes Strategic Technologies for Europe Platform (STEP) to support European leadership on critical technologies,” June 20, 2023, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_23\\_3364](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_3364).

### 三、《欧洲经济安全战略》的配套政策行动

根据“去风险”机制的要求，欧盟规划实施11项针对性行动，覆盖与私营部门的协作、支持新技术开发、两用技术出口管制、限制境外投资、加强科研安全和网络安全等方面。<sup>[1]</sup>这些具体举措已被整合进2024年1月24日欧盟发布的“欧洲经济安全一揽子计划”当中。作为《经济安全战略》的补充和细化，该计划由《欧洲议会和欧盟理事会关于审查欧盟外国投资和废止法规的提案》《出口管制白皮书》《境外投资白皮书》《加强对涉及具有两用潜力技术研究与开发支持的备选方案白皮书》和《关于提请欧盟理事会发布加强研究安全建议的提案》5份文件组成，提出了一套综合方法来加强欧盟的政策工具箱。

#### （一）强化外资审查机制，保护关键产业

欧盟极为重视外资安全审查问题。其通过调查发现，尽管2019年就设立了“外资审查条例”，但仍有比利时、卢森堡、保加利亚等7个成员国未建立相应的审查机制。欧盟强调，“相当大一部分外国直接投资流向了没有审查机制的成员国，这些外国投资者寻求获得具有关键技术或持有敏感信息的欧盟公司控制权，从而给欧盟的关键产业和公共秩序带来巨大的风险”。<sup>[2]</sup>

为弥补这一缺陷，欧盟于2024年1月发布《欧洲议会和欧盟理事会关于审查欧盟外国投资和废止法规的提案》，首次规定所有成员国均须建立自己的安全审查机制，并根据风险的性质和等级确定外国投资审查的类型和标准。截至2024年4月，27个欧盟成员国中已有24个国家建立了相应的机制，余下的克罗地亚等3国在欧盟指导下继续完善相关工作。

此外，新版外资审查条例还要求各成员国提高审查流程的透明度，不

---

[1] European Commission, *European Economic Security Strategy*, June 20, 2023, p.14.

[2] European Commission, *REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on the screening of foreign investments in the Union and repealing Regulation*, January 24, 2024, p.1.

仅要设立年度报告机制，而且要重点审查那些可能受到外国政府资助的合资或外资企业、关键的能源供应链企业（如电力和天然气公司）、涉及网络安全和数据保护的组织，以及航空航天和军民融合领域的企业。当认定外资对欧盟的安全或公共秩序带来负面影响或潜在风险时，欧盟将对相关成员国或外国实体及个人采取制裁等限制性措施。尽管欧盟承诺继续对外来投资持开放态度，但对于那些可能威胁到核心技术和供应链安全的行业，将会实施更加严格的审查和限制。

简言之，新条例不仅迫使此前未设立审查机制的成员国着手完善，还要求已有审查制度的成员国进行必要调整，以符合欧盟的统一标准。

## （二）加强出口管制，保护技术安全

欧盟的出口管制制度出现于 20 世纪 90 年代末，2009 年欧洲理事会通过的“出口管制条例”标志着欧盟出口管制审查制度的正式确立。<sup>[1]</sup>之后，欧盟委员会分别于 2014 年、2016 年、2021 年三度对其进行现代化升级，持续强化出口管制政策以应对不断演变的安全风险以及新兴技术所带来的潜在风险。

尽管出口管制条例不断修订升级，但欧盟认为现有条例仍无法应对新风险、新挑战。例如，各成员国的出口管制措施并不统一，在欧盟层面也缺乏共同的管制办法，导致欧盟面临核心技术外漏的风险。2024 年 1 月的《出口管制白皮书》指出，以西班牙为例，尽管它严格执行禁止将军民两用产品直接出口至欧盟以外第三国的出口管制措施，但这些受管制物品仍可通过其他欧盟成员国转口而被第三方获取。

基于此，欧盟认为“迅速、一致并与国际伙伴协调的出口管制措施，可以成为解决欧盟安全挑战的有效工具”。<sup>[2]</sup>为此，欧盟将重点关注军民两用物品的出口管制，包括先进电子产品、毒素（toxin）、导弹技术及核部件等，

---

[1] The European Council, *Council Regulation (EC) No 428/2009 of 5 May 2009 setting up a Community regime for the control of exports, transfer, brokering and transit of dual-use items (recast)*, 2009, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32009R.0428>.

[2] European Commission, *WHITE PAPER on Export Controls*, January 24, 2024, p.9.

并设定了短期与中期的行动目标。短期内，欧盟将加大对俄罗斯制裁的协调力度，确保 27 个成员国执行统一的对俄出口限制措施，并建立新机制以协调各成员国的管制清单；此外，欧盟计划成立政治协调高级论坛，并提出一项委员会建议案，以改进国家管制名单的协调。中期看，欧盟决定将《欧盟两用物项出口管制条例》的评估工作提前至 2025 年完成。可以预见，随着欧盟出口管制条例的监管力度不断加强，原本开放自由的市场空间将逐步收紧，对全球自由经济秩序所造成的负面影响将日益显现。

### （三）加强对外投资审查，保护关键技术

自 2018 年 3 月美国首次提出建立对外投资审查机制以来，该议题逐渐成为国际关注的焦点。到 2023 年，美国已完成相关法规的检视。同年 3 月的美欧峰会后，欧盟亦将对外投资审查纳入经济安全的范畴，其经济贸易也呈现出浓厚的政治色彩。其中，荷兰、比利时等欧洲科技领跑者率先出台了本国的投资审查法规。

2024 年 1 月，欧盟发布了其首份《境外投资白皮书》，强调“囿于监管机制的缺失，可能导致一些欧洲企业在对外技术投资时引发关键技术和知识的泄露。这样的泄露可能使某些国家得以提升其军事和情报能力，进而对欧盟的共同安全构成威胁”。<sup>[1]</sup>为此，欧盟将加强对外投资的审查力度，特别是针对先进半导体、人工智能、量子技术和生物技术四个优先关键技术领域。

鉴于欧盟此前并未特别关注投资审查机制等因素，欧盟委员会不得不承认，“对外投资审查是一个复杂而敏感的政策领域，需要采取渐进的方式来收集有关潜在风险的数据和证据”。基于此，欧盟把审查过程分为公众咨询、监测审查、风险评估三个阶段。此外，该白皮书提出的监管范围、方式、主体等内容都是开放的，这也在一定程度上标志着欧盟内部仍未就对外投资审查制度达成共识。

值得注意的是，尽管美欧都出台了各自的对外投资管制，但美国的审查

---

[1] European Commission, *WHITE PAPER on Outbound Investments*, January 24, 2024, p.2.

政策主要针对中国等特定国家，而欧盟并不“歧视”某一行为体，包括中国，而是采取更为中立的立场。有分析称，“考虑到安全是任何对外投资法规审查的出发点，这意味着中国并未对欧盟构成安全威胁”。<sup>[1]</sup>

#### （四）加强军民两用技术研发，提升地缘经济时代的竞争力

为缩小与中美在高端技术研发领域的差距，并确保“在技术驱动的地缘经济时代”<sup>[2]</sup>保持竞争优势，欧盟正在采取一系列积极措施。

2024年1月发布的《加强对涉及具有两用潜力技术与开发支持的备选方案白皮书》指出，欧盟在两用技术研发领域面临诸多挑战。<sup>[3]</sup>首先，民用和军用研究项目之间缺乏协同。例如，“地平线欧洲”项目主要资助民用技术研发，而“欧洲防务基金”则专注于支持军用技术，两者之间缺乏有效的整合和协调机制。其次，由于两大贸易伙伴——中美之间的关系日趋紧张，欧盟需要在不损害与任何一方关系的前提下，制定关于两用技术研发和转移的规则。这意味着欧盟要在保持国际关系平衡的同时，寻求内部研发项目间更紧密的合作与协调。

对内，为应对这一挑战，欧盟重申将支持民用、国防和太空领域的交叉发展，增加对军民两用技术领域的资金投入。其具体举措包括：一是建立更便捷的财政工具以推动全欧盟的军民两用技术研发；二是重新整合军民两用研究项目，以便实现更有效的支持和管理；三是欧盟委员会将加强与欧洲投资银行（EIB）的合作，最大程度地协调融资工具和政策需求，以

---

[1] Emily Benson, et al., “Transatlantic Approaches to Outbound Investment Screening,” Center for Strategic and International Studies, January 17, 2023, <https://www.csis.org/analysis/transatlantic-approaches-outbound-investment-screening>.

[2] 技术驱动的地缘经济时代（technology-driven geoeconomic era），是指技术进步和创新在战略竞争和地缘政治经济相结合背景下发挥关键作用的时期。参见 Emily Benson, “The Technology-Driven Economic Security Agenda,” in: Craig Cohen and Alexander Kislring, eds., *Winning the Economic and Tech Race*, Center for Strategic and International Studies, 2024, p.6。

[3] European Commission, *WHITE PAPER On options for enhancing support for research and development involving technologies with dual-use potential*, January 24, 2024, pp.3-15.

实现协同效应；四是将尽可能地引入私人资本，为跨部门技术研究项目提供资金，并扩大研究规模。<sup>[1]</sup>

对外，在拜登政府积极修复美欧关系的背景下，欧盟出台了不少针对第三国的两用技术出口的限制性措施，但其内部并非铁板一块。此外，与美国相比，欧盟的两用物品管制清单相对简化，管理措施也相对宽松。总之，欧盟在多大程度上追随美国的两用物品管制水平，将取决于其内部的协调情况以及对战略利益的评估。

### （五）实施科研安全措施，维护技术主权

长期以来，欧盟的研究和创新政策一直以“开放式创新”“开放科学”和“面向世界开放”为三大核心目标。然而，在一些西方政客的影响下，科研安全已成为欧洲政界和学界关注的敏感话题。

为应对所谓“科研安全”的挑战，2021年欧盟委员会提出了一种国际科研创新合作新模式，强调“对等开放”原则，倡导“学术自由”“科研伦理”“性别平衡”“开放科学”等科学价值观，并以“欧洲团队”理念开展国际科技创新合作。在此基础上，欧盟委员会于2022年1月发布了关于防范外国干涉欧盟科研活动的指导方针，列出了高等教育机构和科研组织应如何识别和应对外国干涉风险的具体措施。<sup>[2]</sup>这些新动向在欧盟内部引发激烈讨论——以欧盟决策者为代表的政治派支持有条件的封闭，而以高校学者为代表的学术派则追求更广泛的自由。

欧盟委员会认为，研究和创新领域的开放和无国界合作可能会被第三国利用，从而影响欧盟的安全并违反其道德规范。对此，2024年1月欧盟发布《关于提请欧盟理事会发布加强研究安全建议的提案》，旨在对关键技术研究机构、智库和高等院校设立安全保障措施。在学术自由和安全并重的要求下，欧盟确定国际研究合作将总体遵循“负责任的国际化

---

[1] European Commission, *WHITE PAPER On options for enhancing support for research and development involving technologies with dual-use potential*, January 24, 2024, pp.3-15.

[2] European Commission, “Tackling R&I foreign interference – Staff working document,” 2022, <https://data.europa.eu/doi/10.2777/513746>.

原则”，即“尽可能开放，必要时封闭”（as open as possible, as closed as necessary）。<sup>[1]</sup> 例如，涉及被第三国用于军事目的的关键技术转移，第三国侵犯欧盟学术自由、违反道德规范或破坏欧盟基本价值观的国际合作都将被监管。欧盟还将创设“欧洲科研安全专门中心”（European Research Security Center），确保科学出版物和所有其他形式的研究成果在研究和传播过程中的资金来源及人员关系完全透明，避免欧盟研究实体对外国资助的过度需求和依赖。

然而，强化科研安全的提议一经提出便遭到欧洲众多学者的反对。挪威卑尔根大学校长玛格丽特·哈根（Margareth Hagen）指出，“如果欧盟要成为全球研究和创新的强大集团，就必须继续开展国际合作，自由选择合作伙伴是学术自由的基石”。<sup>[2]</sup> 欧洲大学协会高级政策协调员托马斯·约根（Thomas Jørgensen）认为，“开放式研究合作必须成为欧盟的‘默认方法’”。<sup>[3]</sup> 尽管欧盟在制定相关政策时已尽可能地倾听不同意见，并通过公共对话来寻求共识以减小来自欧洲学界的阻力，但欧盟决策者如何在“研究安全”与“研究自由”之间找到恰当的平衡点仍是一个亟待解决的难题。

综上所述，“欧洲经济安全一揽子计划”作为《经济安全战略》的配套政策措施，无论是外资审查、出口管制，还是两用技术研发和科研安全，均旨在降低技术变革给欧盟带来的经济风险。事实上，涉及技术研发和安全的各个环节都被欧盟纳入经济安全的范畴并实施监管。简而言之，该计划已被打上了“技术主权”和“战略自主”的深深烙印。

---

[1] European Commission, *Proposal for a COUNCIL RECOMMENDATION on enhancing research security*, January 24, 2024, p.1.

[2] Margareth Hagen, “Viewpoint: Keep dual-use technologies out of FP10,” *Science Business*, March 25, 2024, <https://sciencebusiness.net/viewpoint/dual-use/viewpoint-keep-dual-use-technologies-out-fp10>.

[3] Thomas Jørgensen, “Open research collaboration must be EU’s ‘default approach’,” *Science Business*, January 16, 2024, <https://sciencebusiness.net/news/universities/open-research-collaboration-must-be-eus-default-approach>.



#### 四、《欧洲经济安全战略》的潜在影响

在当前大国竞争加剧和乌克兰危机持续升级的大背景下，欧盟推出《欧洲经济安全战略》，不仅标志着其对外经济政策的重大转变，也会对国际关系格局产生不可忽视的战略影响。

##### （一）对欧盟而言，“经济安全”并非一剂百无一害的良方

一方面，欧盟通过战略性立法和对关键技术的重要投入，确实可以提升产业自主化、缓解社会矛盾。首先，欧盟通过修订、完善进出口管制和投资管制的相关法案，能在一定程度上加强其成员国间的一致性，有效提升整个联盟的集体行动力和竞争力。其次，欧盟强调对科技创新的投资和经济发展模式的转变，为欧洲经济增长带来了机遇。以欧盟《芯片法案》(EU Chips Act)为例，自2023年9月生效起，欧盟计划到2030年前向芯片产业累计投资430亿欧元，以创建一个自主且完整的欧洲半导体生态系统。<sup>[1]</sup>在资金支持方面，欧盟已于同年11月完成了首轮16.7亿欧元的资助，并于2024年2月启动了第二轮2.16亿欧元的资助招标<sup>[2]</sup>；2024年5月1日，欧盟委员会宣布，在《芯片法案》下，批准意大利补贴意法半导体有限公司(STMicroelectronics)20亿欧元，用于支持在西西里岛卡塔尼亚建造和运营集成芯片制造工厂，这将促进碳化硅(SiC)电力器件的生产。<sup>[3]</sup>这一系列举动不仅有助于欧盟芯片产业的发展，更激励了欧盟企业对自主技术的

---

[1] European Commission, *European Chips Act*, September 21, 2023, [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/european-chips-act\\_en#short-video-introducing-the-european-chips-act](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/european-chips-act_en#short-video-introducing-the-european-chips-act).

[2] European Commission, "EU invests €216 million to promote semiconductor research and innovation," February 7, 2024, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/eu-invests-eu216-million-promote-semiconductor-research-and-innovation>.

[3] European Commission, "Commission approves €2 billion Italian State aid measure to support STMicroelectronics to set up a new semiconductor manufacturing facility," May 31, 2024, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_24\\_2994](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_2994).

创新。此外，欧盟要求提升工业制造的自给能力，可以增加更多就业机会，并在一定程度上缓和欧盟的社会矛盾。

但另一方面，“经济安全”并非是保护欧盟经济发展的“金钟罩”“铁布衫”，欧盟经济发展理念从自由主义转向保守主义的趋势，无疑会对欧洲的营商环境造成负面影响。欧盟对市场的干预越多，越会降低人们对于欧元作为保值货币的信心。严格限制欧盟企业的对外投资，以及限制境外企业对欧投资，将削弱欧盟在世界自由经济秩序中的地位和形象，进一步加剧欧洲资本外流的困境。数据显示，2023年，欧洲的外国直接投资（FDI）项目数量比前一年减少了4%，同时这些FDI项目带来的就业机会也大幅下降，较2022年下降7%。<sup>[1]</sup>

## （二）欧盟经济“武器化”无疑会使欧俄关系雪上加霜

作为欧洲外交和安全政策的核心议题，《经济安全战略》在多方面有针对性对俄罗斯的考量，其核心目标之一就是确保欧盟能在俄罗斯能源供给缺席的情况下，仍能维持并增强产业链的韧性。而欧盟加大对俄罗斯制裁、限制对俄出口等做法显然会不可避免地激化俄欧矛盾，刺激俄罗斯的反欧情绪。面对欧盟制裁的不断加码，俄罗斯强调将“减少对经济不友好国家的经济依赖”<sup>[2]</sup>，并将采取反制措施。尽管欧盟已经大幅降低从俄进口的石油和液化天然气份额，但俄罗斯作为欧盟“搬不走的邻居”，仍然拥有庞大的消费市场和资本潜力。正如匈牙利总理欧尔班（Viktor Orbán）所言，“欧盟对俄经济制裁就像朝自己的肺部开枪”。<sup>[3]</sup>在乌克兰危机不断升级的背景下，

---

[1] Julie Teigalan, et al., “Why optimism remains in Europe as foreign direct investment declines,” Ernst & Young Global Limited, May 2, 2024, [https://www.ey.com/en\\_gl/foreign-direct-investment-surveys/optimism-remains-in-europe-as-foreign-direct-investment-declines](https://www.ey.com/en_gl/foreign-direct-investment-surveys/optimism-remains-in-europe-as-foreign-direct-investment-declines).

[2] 王玉静、房乐究：《俄罗斯新外交政策构想及其潜在影响》，载《和平与发展》2023年第3期，第57页。

[3] Gergely Szakacs, “Europe ‘shot itself in the lungs’ with sanctions on Russia, Orban says,” Reuters, July 15, 2022, <https://www.reuters.com/world/europe/europe-shot-itself-lungs-with-sanctions-russia-orban-says-2022-07-15/>.

“经济战”作为欧俄对抗的一个重要维度也将更趋激烈。

（三）《经济安全战略》体现了欧盟对美欧协调的重视，而对“战略自主”的追求也蕴含其中

事实上，“去风险”概念一经提出便成为美欧对华战略协调的重要内容。此前，美国特朗普政府提出对华“脱钩”，并以经济制裁、“关税战”“贸易战”为手段与中国展开经济对抗。然而，“脱钩论”遭到美国国内和欧洲盟友的广泛反对和抵制。作为回应，欧盟委员会主席冯德莱恩在2023年4月18日访华前夕的演讲中首次提出“去风险”理念，确定了下一阶段欧盟对华的战略基调，试图与美国“脱钩论”作出一定区隔。但出乎意料的是，美国迅速接纳了“去风险”概念，并成为这一策略的主要推手。美国国家安全顾问沙利文（Jake Sullivan）于同年4月27日强调美国对华经济关系要“去风险”<sup>[1]</sup>；翌月，七国集团领导人峰会发布公报，“去风险”代替“脱钩论”，成为美欧对华战略竞争中新的叙事框架。美欧在对华战略上的这种从“脱钩”到“去风险”的转变，反映出双方在对华政策立场上的密切协调。

然而，欧盟强调将对第三国使用反胁迫工具，以及强调维护自身的技术主权，在某种意义上也是摆脱对美国依赖的尝试，体现了其对自身战略自主的追求。在竞争激烈的高科技领域，美国的一些大型科技公司，如谷歌、Meta（facebook的母公司）、亚马逊和苹果，也成为欧盟“去风险”的目标。例如，2024年3月正式生效的《数字市场法案》对这些科技巨头在欧盟的活动进行了严格限制。作为《经济安全战略》的部分行动，欧盟正在积极尝试与更多的资源富集型国家建立合作关系，以避免因过度依赖美国的能源而再度陷入危机。法国总统马克龙强调，“欧洲必须保持开放并同时维护经济主权，只有这样才能自主选择合作伙伴，把命运掌握在欧洲人

---

[1] 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/>.

手中，而不仅仅是做一个世界变化的旁观者”。<sup>[1]</sup>此外，为了进一步提升国防工业的自主生产能力，欧盟于2024年3月发布了首份《欧洲国防工业战略》(EDIS)<sup>[2]</sup>，体现了其对“经济安全”和“战略自主”的双重追求，预示其将更加重视在国际舞台上寻求独立自主的地位。

#### (四) 所谓“去风险”会给欧中关系带来更多不确定性，但其负面影响有限

2023年9月，欧盟基于《经济安全战略》对中国电动汽车发起了反补贴调查；作为回应，中国于同年11月宣布对特种石墨和稀土等关键原材料实施出口限制。进入2024年，贸易紧张局势进一步升级。欧盟委员会于6月12日宣布，自7月4日起对从中国进口的电动汽车征收临时反补贴税。商务部新闻发言人指出：“欧方此举不仅损害了中国电动汽车产业合法权益，也将扰乱和扭曲包括欧盟在内的全球汽车产业链供应链。”<sup>[3]</sup>在《经济安全战略》凸显经济“泛安全化”“泛政治化”的背景下，中欧经贸关系的稳定发展再度受到干扰。尽管如此，也不应过分夸大该战略对中欧关系所产生的负面影响。

首先，该战略文件有意避免直接点名中国，实际上反映了欧盟对华政策的两面性：既试图通过一定程度的施压最大限度地维护自身利益，又希望尽量避免因强调“去风险”而对中欧关系造成不可预测的损害。因此，欧盟刻意保持一定程度的战略模糊，旨在为欧盟及欧洲各国对华采取灵活的、机会主义的政策留下操作空间。

---

[1] Emmanuel Macron, “Netherlands – Speech by M. Emmanuel Macron, President of the Republic, at the Nexus Institute,” April 11, 2023, <https://uk.ambafrance.org/President-sets-out-vision-for-European-sovereignty>.

[2] European Commission, “A new European Defence Industrial Strategy: Achieving EU readiness through a responsive and resilient European Defence Industry,” March 5, 2024.

[3]《商务部新闻发言人就欧盟发布关于对华电动汽车反补贴调查初裁披露答记者问》，商务部网站，2024年6月12日，<http://file.mofcom.gov.cn/article/syxwfb/202406/20240603516063.shtml>。

其次，中欧在经贸领域仍存在广泛的共同利益，互补性远大于竞争性。中国欧盟商会<sup>[1]</sup>指出，高科技产品在中欧贸易中占比超过1/4，光伏、电池、电动汽车等绿色产品份额稳步上升，中国企业在推动欧洲数字经济、绿色经济的发展和实现零碳排放目标方面发挥着重要的作用。<sup>[2]</sup>

第三，欧盟的“去风险”与美国的“去风险”并非完全一致。其一，欧盟的战略目标主要聚焦于俄罗斯，而美国则更关注所谓中国带来的“系统性挑战”。其二，欧盟“去风险”更关注“降低对华依赖”，而美国“去风险”则多从防范中国颠覆美国霸权地位出发，对华进行遏制围堵，企图迟滞中国的发展。其三，欧盟仍然主张发挥自贸协定的作用以维护全球自由贸易秩序，而美国则主张将地缘政治和价值理念置于经济和效率之上。总之，欧盟对华“去风险”追求的是中欧之间一种竞合关系，美国所谓的对华“去风险”则更侧重于竞争性和对抗性，其对中国经济的打压和科技围堵力度远甚于欧盟。鉴于此，欧盟能在多大程度上配合美国的遏华战略并非完全受美国影响，欧洲自身的利益考量同样发挥着关键作用。

## 五、《欧洲经济安全战略》的现实挑战及制约因素

对欧盟而言，真正实施《经济安全战略》并非易事，受到来自欧盟内部和外部多重因素的制约。

（一）成员立场不一使欧盟内部对经济安全的定义和界限存在争议，这将影响和制约欧盟成员国在经济安全政策上的一致性

欧盟成员国在制定对外政策时，由于各自国家偏好和利益考量的差异，

---

[1] 中国欧盟商会是在中华人民共和国民政部登记的外国商会，是2000年10月19日由51家会员公司成立的非政府非盈利性组织机构，其成立目的是应欧盟及其在华企业需要，表达不同商业领域的公司或者企业在中国的共同呼声。

[2] 《继往开来，推动中欧关系迈上新台阶》，新华网，2023年12月9日，[http://www.news.cn/mrdx/2023-12/09/c\\_1310754442.htm](http://www.news.cn/mrdx/2023-12/09/c_1310754442.htm)。

很多情况下难以达成完全统一的立场，特别是在涉及国家核心经济利益时，这种分歧尤为明显，并导致了它们对经济安全内涵的理解不同。例如，荷兰政府部门声称，“中国正通过企业收购、学术合作以及秘密投资来掩盖其政府或军队的参与，对荷兰经济安全构成重大风险”。<sup>[1]</sup>立陶宛外交部长兰茨贝吉斯（Gabrielius Landsbergis）指出，“欧盟关于经济安全的举措是捍卫欧盟经济利益的重要一步，也是减少经济依赖风险的更广泛战略的组成部分”。<sup>[2]</sup>然而，法国总统马克龙则认为，“欧盟经济安全应保持商业开放，不应转向保护主义”。<sup>[3]</sup>波兰前总理莫拉维茨基（Mateusz Morawiecki）在任时也反对欧盟因经济安全加强“联邦化”，强调“民族国家最有能力保护自己，欧盟已经达到了超国家治理的极限，应削减其权限”。<sup>[4]</sup>因此，成员国不同维度的理解，成为欧盟推动《经济安全战略》实施必须考量的重要因素。

## （二）《经济安全战略》的实施可能导致欧盟对成员国经济活动的直接干预，引发部分成员国对自身主权受到侵蚀的疑虑

首先，对于出口管制等涉及一国主权和重大利益的敏感事务，在欧盟层面推行统一协调机制很难得到所有成员国的一致认同。以法德为例，它们作为欧盟两个主要经济体，在经济上的自主性相对较强，对于欧盟试图限制成员国自由出口的做法持保留意见。马克龙认为，“必须抵制那些要求

---

[1] Tobias Gehrke and Julian Ringhof, “The power of control: How the EU can shape the new era of strategic export restrictions,” European Council on Foreign Relations, May 17, 2023, <https://ecfr.eu/publication/the-power-of-control-how-the-eu-can-shape-the-new-era-of-strategic-export-restrictions/>.

[2] Landsbergis, “Lithuania’s Foreign Minister Landsbergis: ‘EC initiatives on economic security are an important step in defending the EU’s economic interests and an integral part of a broader strategy to reduce risks of economic dependence’,” Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Lithuania, January 24, 2024.

[3] Georgina Wright, “Macron’s New Quest for European Economic Security,” Institut Montaigne, April 17, 2023, <https://www.institutmontaigne.org/en/expressions/macrons-new-quest-european-economic-security>.

[4] Monika Sus, “Poland’s (Lack of) Vision for Europe,” Carnegie Europe, March 28, 2023, <https://carnegieeurope.eu/strategieurope/89386>.

减少对华贸易和外交联系的言论”。<sup>[1]</sup> 德国总理朔尔茨（Olaf Scholz）表示，“德国政府不应将所有对华出口都置于监管之下，德国已经制定了一系列法律，可以有效保证本国的经济安全”。<sup>[2]</sup> 有研究指出，在当前的政治环境下，期待成员国将其经济管制权完全交由欧盟委员会掌控是不现实的。<sup>[3]</sup>

其次，尽管部分成员国支持通过协调保障欧盟的经济安全，但它们并不愿完全遵从欧盟委员会的领导。从欧盟内部的职权划分来看，外交与安全政策的主导权大多仍掌握在成员国手中，欧盟委员会在经济安全领域缺乏强制力，特别是某些政策可能损害本国经济时，成员国的抵制尤为突出。例如，在推行“下一代欧盟”复苏计划时，面对奥地利、丹麦、荷兰、瑞典“节俭四国”以及德国的反对，欧委会的行动遭遇重重阻力。<sup>[4]</sup> 旷日持久的谈判、对附加条件的抵制以及实施策略上的分歧，凸显出成员国之间因国家利益和优先事项等级不同而在接受欧委会领导上所面临的固有挑战。

第三，实施经济监管的过程中，欧盟层面的要求可能会与成员国的国内法律发生冲突。例如，2023年7月，欧洲法院裁定匈牙利的外国投资审查法与欧盟相关法律不一致，引发了匈牙利政府与欧洲法院之间的法律纠纷。有分析甚至认为，欧盟实施《经济安全战略》是欧盟委员会与成员国之间的一场“地盘争夺战”。<sup>[5]</sup> 可见，在推动《经济安全战略》和建立统一

---

[1] Michel Rose and Laurie Chen, “Ahead of Xi meeting, Macron warns against shunning China,” Reuters, April 5, 2023, <https://www.reuters.com/world/europe/between-reset-de-risk-eu-leaders-pay-rare-visit-china-2023-04-04/>.

[2] Riham Alkousaa, “Germany’s Scholz rejects blanket state supervision of exports to China,” Reuters, June 19, 2023, <https://www.reuters.com/world/europe/germanys-scholz-rejects-blanket-state-supervision-exports-china-2023-06-19/>.

[3] Mathieu Duchâtel, “Europe’s Economic Security and China: Where to Draw the Line,” Institut Montaigne, April 2023, <https://www.institutmontaigne.org/en/expressions/europes-economic-security-and-china-where-draw-line>.

[4] Tobias Tesche, “Pandemic Politics: The European Union in Times of the Coronavirus Emergency,” *Journal of Common Market Studies*, Vol.60, No.2, pp.480-496.

[5] Andy Bounds, “EU scales back China investment screening plans to avoid ‘turf war’,” *Financial Times*, January 24, 2024, <https://www.ft.com/content/5baeab2d-6ef6-4882-80b7-9c2e4e186f35>.

监管机制的过程中，欧盟将面临来自成员国的明显阻力。

### （三）欧盟解决经济结构性问题难以一蹴而就

一方面，进入 21 世纪以来，欧盟制造业遭遇了相对衰退，工业空心化趋势日益明显，其背后一个关键原因就是，欧盟受到越来越严格的环境保护标准约束，核心矿产开采量长年处于低位，关键原材料高度依赖进口，从而导致欧盟地区生产工业品的成本相对较高。这促使许多企业不得不将产能转移至成本较低的美国、中国和东南亚地区。在能源危机和通胀的双重压力下，欧盟的制造业外流现象愈发严重，甚至面临“去工业化”的风险。欧盟统计局数据显示，在 2023 年 8 月至 2024 年 1 月期间，除少数月份外，欧盟的工业生产指数普遍呈现月度同比下降（见表 1）。同时，鉴于欧洲地缘政治紧张局势不断升级，不少非欧洲国家出于分散风险和强化关键战略产业供应链安全的考虑，正纷纷加速将产业回流本国。因此，在当前公共债务高企、外国直接投资流失的大背景下，欧盟希望通过公共投资撬动大规模私人投资来实现“技术主权”的目标，恐难言乐观。

表 1 2023 年 8 月—2024 年 1 月欧元区、欧盟工业生产指数较上年同期变化（%）

区 域	8 月	9 月	10 月	11 月	12 月	1 月
欧元区	-5.1	-6.9	-6.3	-5.3	0.2	-6.7
欧 盟	-3.6	-5.6	-4.7	-4.2	0.6	-5.7

资料来源：作者根据相关数据自制。<sup>[1]</sup>

[1] Eurostat, “Industrial production down by 3.2% in the euro area and by 2.1% in the EU,” March 13, 2024, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-euro-indicators/w/4-13032024-ap>.



另一方面，欧盟经济增长在很大程度上依赖于外部市场，尤其是中国市场。中国欧盟商会的报告指出，中国既是许多欧洲公司全球营收的重要组成部分，也是其全球最大的单一市场。长期以来，中国市场对于欧洲企业而言具有举足轻重的地位，许多欧盟成员国认为，脱离中国市场将对其全球业务构成重大风险。<sup>[1]</sup>实际上，尽管欧美等西方国家都在强调对华“去风险”，但数据显示，法国、西班牙、德国在2024年前两个月的对华投资分别实现了585.8%、399.3%、19.8%的增长。<sup>[2]</sup>这一趋势表明，虽然存在政治上的呼声，但经济上的联系及商业利益仍在推动欧洲国家不断增加对华投资，欧盟短期内实现“去风险”和“降依赖”是不现实的。

## 结 语

综上所述，欧盟提出《经济安全战略》不仅是对其经济实力相对衰退的深刻反思，更是对全球政治经济秩序演变的积极应对与战略调整。面对全球性的多重挑战，欧盟选择了一条构建全面、系统化经济安全战略的道路，试图在全球价值链当中提升自身竞争力、重拾国际经济领先地位，展现出欧盟对于经济安全综合治理的愿景。

需要指出的是，《经济安全战略》在某种程度上体现了西方国家普遍存在的对“绝对安全”的迷思——认为国家经济安全应当是一个无风险的理想状态，忽视了经济安全的相对性和动态平衡，而将重点放在消除所有潜在风险上。欧盟在乌克兰危机背景下主动割裂与俄罗斯的能源合作，这一决策本身就是基于对经济安全的绝对化理解。尽管新冠疫情引发的全球经济波动以及乌克兰危机导致的地缘政治局势紧张，都对世界经济产生了重

---

[1] The European Union Chamber of Commerce in China, “Riskful Thinking: Navigating the Politics of Economic Security,” March 20, 2024, p.41.

[2] 《2024年1—2月全国吸收外资2150.9亿元人民币》，商务部网站，2024年3月22日，<http://file.mofcom.gov.cn/article/xwfb/xwrcxw/202403/20240303485190.shtml>。

大影响，但是它们本质上属于低概率的异常事件。如果因此追求一种完全不切实际的“零风险”安全状态，不仅会忽视经济安全的复杂性和不确定性，还可能导致过度防御和资源的无效配置。在当今世界，安全威胁日趋多样化和分散化，“泛安全化”和威胁“碎片化”的现象将使对“绝对安全”的追求变得更加不切实际，只会让自己陷入风声鹤唳、草木皆兵的困境。

值得注意的是，2024年6月结束的荷兰议会选举和欧洲议会选举结果均表明，欧洲右翼民粹势力正在进一步崛起。他们推崇更为保守排外的政策，强调本国产业与就业保护，对国际贸易和全球化抱持怀疑甚至反对态度。这可能导致欧洲国家在贸易政策上趋向更加封闭和排他，给中欧经贸关系带来更多的不确定性。因此，如何应对日益崛起的欧洲右翼民粹主义，保持中欧关系健康稳定发展，是摆在中国政策部门和学术界面前的一个重要议题。

【收稿日期：2024-03-10】

【修回日期：2024-06-25】

（责任编辑：邢嫣）