

# 中欧双方的期待不同成为中欧关系中的不和谐因素

丁一凡

**内容提要:** 尽管中国与欧盟之间建立了“全面战略伙伴关系”,但近些年双方关系的发展却不太顺利。究其原因,很大程度上缘于双方战略期待落空。欧盟对华政策以“建设性接触”为代表,其根本含义是要按欧盟的形象“改造”中国。当欧盟发现中国没有按他们的愿望变化时,希望就变成了失望,一系列触动中国根本利益的事情就出现了。其实,欧盟对华政策的前提有很大问题,因为欧盟本身的“缺陷”使它的期待根本无法实现。中国虽然仍把欧盟当作重要的合作伙伴,但中欧之间的矛盾会更加突出。这是因为随着中国的崛起,中国在世界上会有更多的利益,更多的诉求,与欧盟的摩擦会增加;中国的产业升级会形成与欧盟优势产业的竞争,商业纠纷会更加频繁;中国模式的吸引力会让欧盟感到威胁,等等。如果双方意识到期待与现实之间的差距,更加理性、务实地去处理中欧关系,在全球问题上协调立场,争取一致,寻求共同的战略利益契合点,而不是想去“改造”对方,中欧关系才会更加“正常”地发展。

**关键词:** 中欧关系 全面战略伙伴关系 预测

中国与欧盟的外交关系是中国对外关系中最重要关系之一,双方的关系经历过几次大的起伏。1975年5月,中国与欧盟的前身欧共体建立外交关系,中欧关系由此开篇。1988年中欧双方互派使团,标志着双方关系实现了进一步发展。但1989年中欧关系出现了波折,欧共体冻结了对华关系,还实行了包括武器禁运在内的一些制裁,使中欧关系受到严重损害。欧共体于1990年10月决定逐步重建双边关系。1992年中欧关系基本恢复正常,同年中欧还开启了环境对话。1998年,欧盟委员会发表了《与中国建立全面伙伴关系》文件,表示要

把欧中双边政治关系提高到与欧美、欧日同等水平上,支持中国加入世界贸易组织。2003年10月第六次中欧领导人会晤后,双方决定发展“全面战略伙伴关系”。

理论上,中欧双方都强调发展“全面战略伙伴关系”,双方应该意识到这种关系的重要性,中欧关系应该走上一条稳定的发展道路。然而,最近几年中欧关系的走向却让人感到危机不断。中欧之间的贸易往来虽然很重要,但欧盟至今未承认中国的“市场经济”地位,而且欧盟经常用反倾销措施来限制中国企业对欧的出口。中欧之间虽然有全面战略伙伴关系,但至今欧盟仍维持着1989年后决定的对华武器出口禁运。2008年,围绕着中国举办的奥运会,欧洲各国的不和谐音更加喧闹,奥运火炬在伦敦与巴黎传递时都遇到了支持“藏独”力量的阻挠,德国总理默克尔与法国总统萨科齐又分别会见达赖,引起了中国人民的强烈愤慨,温家宝总理还取消了原定在法国里昂举行的中欧首脑会晤。为何中欧双方都声称很重视“全面战略伙伴关系”,而实际上的双边关系又充满了紧张呢?

## 一 欧盟对华政策的期待落空是欧盟对华态度转变的关键

欧美各国的学者对于中欧关系为何突然转变有许多解释,但认真分析起来都不尽如人意。最近,澳大利亚迪肯大学潘成鑫的文章<sup>1</sup>从欧盟对华政策的出发点落空来分析欧盟对华政策的转变,是有些新意的。

潘成鑫认为,欧盟对华政策的表达是“建设性接触”(Constructive Engagement),其中的含义是要通过不断地接触,给中国一些好处,最终“改变”中国现行的体制。欧盟自认为是国际制度“标准”的制定者,通过制定“标准”来影响世界,具体相对中国来说,欧盟的“建设性接触”政策就是要“改变”中国,让中国按照欧盟——也就是“国际标准”来行事。而潘成鑫认为,正因为欧盟对华政策的出发点是错误的,因此成为一种不可能实现的任务。

欧盟想通过向中国“出口”它的标准:管理标准、技术标准、法治标准、人权标准、民主标准等来使中国向欧盟的形象靠拢。许多欧洲人相信,“通过帮助中国,欧盟可以使其从一个过渡的专制政权朝更民主、更繁荣、更加法治的方向发

<sup>1</sup> Pan Chengxin in “Constructing a Normative Self: Converting a Rising Other Problem atizing Constructive Engagement in EU China Policy”, forthcoming in Roldand Vogt ed., *Europe and China: Changing Global Roles*, Hong Kong University Press

展”。欧盟委员会在2003年的欧中关系的报告中公开声明,“欧盟有着重大的政治及经济利益,以支持中国顺利地转向一个稳定、繁荣、公开的国家,它将全面地接受民主、自由市场原则及法治”。<sup>1</sup>

可以理解,欧盟自认为是一个“后现代”的社会,想在世界舞台上扮演一个未来规则制定者的角色,通过它的组织形式和处事方法影响世界,成为一个所谓制定标准的规范性力量(Normative Power)。因此,从这一角度来处理对华关系,并使欧盟的对华政策达到目的,对于欧盟自身也是非常重要的。然而,潘成鑫认为,欧盟本身的“缺陷”又使这样一种打算不可能实现。

首先,欧盟本身制定的目标就没有实现,当然也就谈不上去影响其他国家了。根据欧盟自己的定义,它之所以区别于其他政治实体,是因为它是通过一个制定标准及设计体制的框架让各种不同国家都逐渐趋于一致,并赋予这些成员国提高人权标准和加强它们处理不同差别的能力。然而,经过这些年的实践,其他国家看到的却是欧盟的国际身份十分复杂。褒义地讲,人们会说欧盟的身份是多层面的、灵活的;贬义地讲,人们会说欧盟的身份是分裂的,甚至是混杂不清的。正因为欧盟本身就没有变成一个内部和谐的实体,欧盟希望按照自己的形象来“改造”中国的愿望当然就无法实现。

其次,通过某种政策来把国际关系中的另一方按自己的形象来改造,这本身就是一个悖论。欧盟认为中国是与自己不同的实体,要改造中国本身就意味着欧盟感觉这种实体对自己是某种威胁,所以才需要改造它。在实际操作中,改造中国又成了欧盟内部运作的动力,通过它可以团结欧盟成员,增加凝聚力。如果欧盟的政策成功,按照欧盟的形象改造了中国,这一政策的基础将不复存在,而欧盟本身失去了目标也会四分五裂。因此,这项政策注定是要失败的。

再次,欧盟依靠其他的强制力来实现自己的安全,它改造别国的能力有限。欧盟企图建立一种“依靠标准来治理的力量”,而且想要取消强制力(Power)。但正如一些美国学者指出的,欧盟的这种努力与其说是一种自愿,不如说是一种被迫,因为欧盟的军事力量太弱,没有办法靠强制力来实现自己的利益。但是,欧盟也要保护自己的安全,在这方面欧盟完全倚仗美国,倚仗美国领导的北约组织。因此,没有强制力的政治实体若想改造另一个政治实体,它的能力是值得怀

<sup>1</sup> Pan Chengxin “Constructing a Normative Self: Converting a Rising Other Problem into Constructive Engagement in EU-China Policy”.

疑的。

第四, 欧盟对外政策声音不一致, 缺乏连贯性。欧盟对外政策主要靠软力量, 靠表率作用, 而且欧盟经常用自己发展的历史来证明, 对某个成员国有好处的事情最后总是对欧盟总体也有好处。话虽这么说, 但实施起来却很困难。欧盟习惯用自己的市场换取它想要的政治条件。你想要进我的市场吗? 那就得在人权方面做出一定的让步。在欧盟对华贸易历史上, 也不乏欧盟利用各种配额来向中国要求某些政治条件的例子。其实, 国际贸易是一种双向的游戏, 欧盟在对华贸易中也获得了巨大的经济利益。因此, 即使在国际贸易这个欧盟内部非常一体化的领域里, 各成员国的利益不同, 有时立场也不同。这就使欧盟利用贸易这个诱饵来实现它的政治目标的使命很难完成。欧盟在利用贸易影响中国政策方面就往往有搬起石头砸了自己脚的嫌疑。当法、德领导人接见达赖, 声称是想促进达赖与中国谈判时, 遇到的是中国民众一片抵制之声和中国政府的严正抗议。欧盟其他一些成员国则想利用这个机会, 从对华贸易中得到更多的好处与利益。

最后, 欧盟对外政策中的双重标准又导致欧盟想把自己塑造成标准制定者的努力大打折扣。欧盟一方面自认是个“后现代”的实体, 以柔克刚, 不以强制力来迫使别人服从它的意志; 但另一方面, 欧盟相对大多数“现代”国家来说又不得不采用相同的办法。英国学者库珀就曾主张, 在一个丛林原则占主导的世界里, 欧盟也必须用丛林法则来对付其他国家。这就为欧盟的双重标准找到了一个理由。但是, 双重标准是很难让欧盟的伙伴接受的, 中国就对欧盟的许多决定非常不满。以市场经济地位为例, 欧盟给了俄罗斯市场经济地位, 而俄罗斯加入世界贸易组织的谈判却迟迟没有进展。也就是说, 俄罗斯不准备做什么让步。说俄罗斯的经济是市场经济而中国不是, 认真点的欧洲人也认为说不过去。只是因为欧盟认为俄罗斯主要对欧洲出口能源, 承认俄的市场经济地位不会威胁欧洲的制造业; 而中国有巨大的制造业力量, 欧盟担心承认中国市场经济地位会让欧洲的制造业失去市场。以这种典型的双重标准对付中国, 能让中国人信服欧盟是公正的标准制定者, 能够“引诱”中国按照欧盟的形象去改造自己吗?

正是欧盟本身有各种“缺陷”, 使欧盟通过“建设性接触”政策来改造中国的努力注定不可能成功。但是, 由于欧盟的这些希望落空, 欧盟舆论与领导人对中国的态度才会出现那么大的转变。欧盟的一些研究人员非但不去检讨欧盟对华政策中的失误之处, 反而把怨气撒到了中国头上。福克斯与戈德芒合写的报告

《欧中关系实力评估》(A Power Audit of EU-China Relations)正是这种怨气的反映。

## 二 欧盟的自身发展使中国很难找到一个合适的战略伙伴

中国自从与欧共同体建交以来,一直支持欧洲的一体化建设,因为中国把它当作一种战略选择。冷战时期,支持欧共同体似乎是中国抗衡美苏两霸的自然选择。冷战之后,欧盟仍是中国在国际舞台上借重的一股不可轻视的力量,因为欧盟的领导人主张多元文化,主张多极世界,与中国的观点有许多相近之处。

然而,从欧盟东扩以来,欧洲一体化建设的步伐放慢,欧盟内部的决策越来越困难。从美国布什政府发动伊拉克战争以来,欧盟内部的分裂尤其突出,美国也充分利用了欧盟内部不同成员的不同战略利益来维持它在欧洲的主导地位。在这种背景下,中国虽有与欧盟加强战略合作的意愿,但却少有欧盟的配合。中欧的“全面战略伙伴关系”在很多时候似乎只是口头上的一种说法,并没有多少具体的实践。

欧盟的对华武器禁运是 1989 年作出的决定。20 年过去了,中欧之间还确立了“全面战略伙伴关系”,但迫于美国的压力和内部的分歧,欧盟至今仍维持着对华的武器禁运。即使中国人不去怀疑欧盟是口头上说得好听,实际上对中国另有打算;中国人也会怀疑欧盟的决策机制太松散、效率太低,以至在涉及战略伙伴的重要利益上欧盟都拿不出一个像样的决议。更有甚者,欧盟在武器解禁问题上还搬出了“台湾问题”来说事,说解禁可能会引起台湾海峡两岸军事力量的失衡,会引起海峡两岸的军备竞赛。欧盟与中国建立外交关系多年,不可能不知道“台湾问题”是中国的根本利益问题,而且欧盟还多次重申它的一个中国政策不变。但欧盟现在把武器解禁问题与“台湾问题”挂起钩来,这能让中国人觉得欧盟是在尊重它的战略伙伴的根本利益吗?

市场经济地位也是中国利益攸关的问题。欧盟对中国的出口产品及企业不断地使用“反倾销”条款,靠的就是“非市场经济”的这张牌,这使欧盟可以随意拿一个国家的价格来衡量中国的出口价格,而不需要举出中国的出口价格低于生产成本的证据,这种做法毫无严肃性可言。但是,中国在进入世界贸易组织前已经与欧盟和其他贸易伙伴达成了协议,即中国的过渡期为 15 年。现在时间已经过去了 8 年,所剩的时间也不多了,但欧盟迟迟不接受中国的建议,不承认中

国的市场经济地位。不知欧盟的战略家们是否做过这样的计算,如果欧盟迟迟不对它的所谓战略伙伴的要求做出积极反应,它的信誉能维持多久?如果欧盟的战略伙伴不相信它的真诚,欧盟得不到战略伙伴的积极配合,它在其他问题上会有多大的战略损失?

近些年来,所谓的“西藏问题”也成为中欧双方分歧的原因。欧盟的领导人不断地会见达赖,并认为这是欧盟保护少数民族及保护人权的需要。但达赖是所谓“西藏流亡政府”的头领,是被中国政府认定的西藏分裂主义势力的头子。会见达赖对西藏的分裂主义势力来说就是某种支持,是挑战中国的根本战略利益。而且,达赖集团代表的分裂主义势力是从朝鲜战争开始美国策划的遏制中国的一张牌,美国中央情报局自始至终参与了1959年西藏的叛乱。当达赖集团逃至印度后,美国中央情报局还一直为达赖集团提供经费。欧盟在“西藏问题”上指责中国双重标准,说中国对欧盟国家领导人会见达赖的报复很重,但对美国领导人会见达赖的抗议却只停留在口头上。然而,中国人知道达赖是美国对付中国的一张牌,知道西藏的分裂主义势力是美国扶植和培养的,因此达赖在美国再如何表演也在我们的意料之中。支持西藏的分裂主义势力原不是欧盟的“游戏”,但如果欧盟决定跟着美国一起玩达赖的游戏,那就说明欧盟并不认真看待与中国的“战略伙伴关系”,并不尊重中国的核心利益,中国也就没有必要那么重视与欧盟的关系了。

欧盟还有一些研究人员认为,在一些重大的国际问题上,中国并不像战略伙伴那样与欧盟配合以解决问题。比如,他们认为伊朗的核问题是欧盟的核心利益,但中国在解决伊核问题上反对使用制裁手段,这说明中国并不认真考虑欧盟的战略利益。其实,中国有许多利益,在伊朗也有中国的利益。况且,中国政府认为,解决国际冲突主要应依赖外交谈判,制裁不是好办法,往往会起适得其反的作用。中国与欧盟虽是战略伙伴,在伊朗核问题上也应该互相协调立场,但这并不说明中国就一定要完全按欧盟的意志行事。如同当年在攻打伊拉克的问题上,美国与欧盟还是盟友关系,但欧盟的主要成员国法、德却站出来反对美国的决定。正因为中国在伊朗有自己的利益,作为战略伙伴,欧盟才应该与中国展开讨论,欧盟要考虑中国在伊朗的利益,中国也要考虑欧盟对伊朗发展核武器的担心。反之,一味要求中国考虑欧盟的担心,而不考虑中国在伊朗的利益,那也称不上是一种平等的战略伙伴关系。

欧盟还抱怨中国只重视中美关系,大量储备美元资产,特别是美国国库券,

对欧元就不如对美元那么情有独钟。其实,作为战略伙伴,中国还真希望能多储备一些欧元,但欧元区本身的缺陷使中欧之间本应该大力发展的货币、金融合作无法进行。国家的外汇储备不是一堆现金,而是流动性较强的一些债券,它才能起到保值、增值的作用。欧元区虽然有统一的货币,但没有统一的债券,各成员国的债券利息不一、风险不一、流动性也不太好,因此欧元债券仍无法代替美国国库券,特别是短期国库券。另外,欧元区有《马斯特里赫特条约》的约束,有《稳定与增长公约》的约束,各成员国发放的政府债券规模有限,中国政府想多买可能都买不到。如果欧元区朝着更加一体化的方向发展,如果欧元区能发行统一的债券,外来投资者就会更放心,中国政府肯定也会购买更多的欧元储备,中欧之间的“战略伙伴关系”就会有更加坚实的内涵。

### 三 展望更加正常化的中欧关系

虽然说近些年来中欧关系发展得不如人意,这里面的深层原因是双方的期待与现实之间出现了很大的差异,但是中欧关系仍然是全球最重要的关系之一,而且中国仍会把欧盟当作一个务实的对话伙伴,在各种国际谈判与交流中会继续与欧盟协调立场,争取达成一定的谅解与妥协。

欧盟与中国在全球问题上仍有一系列的共同利益。比如,中欧之间的贸易与经济合作仍是非常重要的问题。欧盟是中国最大的贸易伙伴,中国为欧盟第二大贸易伙伴。中欧之间应继续保持各方面对话,以求务实地找到解决双方贸易不平衡的更佳途径。中欧都认为现行的国际经济、货币体系有问题,需要改革,双方应该加强在全球治理问题上的交流和合作。中欧双方都认为人类活动造成的二氧化碳排放对全球气候变化起了重要作用,需要加强技术、资金等方面的合作,共同减少排放,缓解全球气候变暖。双方都认为,能源与粮食安全是各国都面临的挑战,需要中欧加强磋商与合作,找到保障能源与粮食安全的国际机制。双方都认为国际恐怖主义是经济、社会发展的大敌,需要联手防范恐怖主义的蔓延,等等。

尽管中欧之间存在许多合作的契合点,中国也有意愿与欧盟展开更多的合作,但未来的中欧关系还会充满变数,这是因为形势的变化造成的。关键是我们看待中欧关系时不能再局限于过去的眼光,不能抱着不切实际的期待。

欧盟必须认识到,中国是一支正在崛起的力量,中欧之间的实力对比正在发

生变化。这一基本事实改变了中欧关系中双方的地位, 欧盟无法再继续像“教育小学生”那样要求中国, 无法继续按照自己的形象去“改造”中国。

毋庸置疑, 中国还需要学习各国的先进经验, 而且中国政府不断重申要坚持“改革开放”, 也说明中国将继续改革自己体制中不合理的因素, 借鉴外国更加合理的经验。但与过去不同的是, 中国的自信心在增强, 中国在努力从自己的文化传统中寻找解决问题的答案, 并要把自己优秀的传统与经验也融入世界主体文化中去。在世界各国开设“孔子学院”就是这种努力的体现。但这种努力也会遇到一些障碍, 特别会遇到来自欧盟国家的阻力。

近 300 年来, 欧洲主导了世界经济与文化的发展: 启蒙运动、工业革命……甚至美国革命、独立战争以及后来美国的发展也被认为是欧洲文明的延伸。于是, 欧洲人的价值观成为“普世”的价值观。欧洲人先是通过殖民化来扩张他们的势力与影响, 同时也传播他们的价值观与管理模式。当第二次世界大战结束后, 亚非拉等广大发展中国家兴起的非殖民化运动中断了欧洲模式的扩张。苏联解体后, 美国自认为赢得了冷战的胜利, 在世界各地掀起了“民主革命”的浪潮, 到处推行美国式民主。欧盟国家虽与美国有许多分歧, 但在促进民主方面与美国有许多共同之处。大概差别在于美国用的是“大棒加胡萝卜”, 而欧盟用的是“胡萝卜加大棒”。美国更强调推行自由选举, 而欧盟更强调按照它们的模式管理。

在这种历史背景下, 中国的崛起及中国文化影响力的扩大都会引起欧洲人的警觉。欧洲一些舆论已经在惊呼, 中国模式未来可能成为与西方模式相竞争的模式, 对发展中国家有很大的吸引力。中国在非洲及拉丁美洲的投资与开发被认为对欧洲及美国的利益构成了威胁, 特别是非洲被欧盟国家看成是自己的后院, 中国在非洲的投资屡屡成为欧洲舆论攻击的对象。

随着全球经济危机的发展, 欧盟与中国的摩擦会逐渐加强。这是因为, 欧美各国的贸易保护主义悄然崛起, 欧美还指望利用剩下不多的时间来继续攻击中国的“非市场经济”地位, 借此限制中国的出口; 欧盟还会像美国一样继续抱怨人民币的汇率偏低, 要求人民币继续升值, 等等。其实, 欧盟这样干是得不偿失的, 因为在各种压力下, 中国企业不得不改变结构, 提高产品档次, 提高产品中的技术含量, 这无疑要从欧盟的优势产业中分一杯羹。在过去, 中国与欧盟的经济有很大互补性, 中国在产业链的下游, 欧盟在产业链的上游。但随着中国企业逐渐转向产业链的中游和上游, 中国企业与欧盟企业的竞争会更加激烈, 欧盟

与中国的贸易摩擦会更加频繁。

另一方面,欧盟一体化的停滞不前使它未来在世界舞台上很难有所作为,很难发出独立的声音。在军事上,欧盟要依靠北约,实际上就是依靠美国。在能源安全上,欧盟将继续与俄罗斯周旋,因为欧盟对俄能源供给的依赖性很大,但各成员国对俄的立场又不一致,欧盟未来在能源安全问题上少不了争论。在世界其他地方的地区安全问题上,欧盟虽然关心,但却不能以欧盟的身份干预,还是英、法、德等大国在代表欧盟。在世界舞台上最能感到欧盟存在的就是贸易领域,欧盟在全球自由贸易谈判中可能还是一极。在保护环境和防止气候变化问题上,欧盟原本想引领世界潮流,但从奥巴马政府上台后,美国一改消极对待的态度,要夺回在气候变化问题上的发言权的态势显而易见。在其他问题上,中国也很难指望欧盟在世界舞台上扮演重要的角色。

当我们看清了欧盟发展趋势中的决定因素后,就可以预测未来中欧关系的走向。当我们能实事求是地看待欧盟的发展趋势时,就不会对中欧关系中出现变数感到吃惊。当我们能坦然面对欧盟对华提出的各种要求时,中欧关系的发展就可能会逐渐走向“正常化”。

**(作者简介: 丁一凡, 国务院发展研究中心世界发展所副所长、研究员; 责任编辑: 叶斌)**

flicts between the two powers. Therefore, it is pivotal for both parties to work on a balanced win-win relationship. Meanwhile, as to Europe and China respectively, Europe needs to adopt a constructive approach to address existing problems in its bilateral trade with China, whereas China, for its part, should always be aware of the significant role of economic interests in China-Europe relations and work for a close partnership with Europe on issues like climate change, the reform of international institutions, and etc.

## 68 Different Expectations Causing Discord in China-Europe Relations

DING Yifan

The twists and turns in the relations between China and the EU in recent years can be attributed to failed strategic expectations by both sides towards each other. When the EU found that China was not on the track of change as they wished, its disappointment led to a series of events which touched upon China's fundamental interests. In addition, the premise on which the EU formulates its China policy consists of enormous problems, which is due to the "flaws" in its decision-making mechanism. This makes the EU's expectations come to nothing. In the future, though China will still regard the EU as one of its most important partners, conflicts between both sides will become more obvious thanks to a wide range of reasons. Only if both sides recognize the disparities between reality and expectations and handle bilateral relations more rationally and pragmatically instead of striving to "transform" the other, can China-Europe relations be developed more "normally".

## 77 An Analysis of the Factor of Idea in China-Europe Relations

TIAN Dewen

The factor of idea has exerted important influences in the 60 years of China-Europe relations after the establishment of the PRC. Great changes have taken place in the worldview and international view of China and Europe, in the two powers' views towards each other, as well as in the transformation of the world pattern and the positions of China and Europe in the world. This paper first makes a general interpretation of the development process of the bilateral relations between China and Europe from the point of view of ideas. It then discusses the features of the distinctive ideas of both China and Europe as international players and further analyzes the future path of the idea for the healthy development of bilateral relations. This paper holds that China and Europe can seek common ground while reserving differences, advance win-win cooperation and play active roles in constructing a harmonious world on the condition that a relationship of genuinely mutual respect can be established at the level of ideas.