



《中欧全面投资协定》：地缘战略上的幼稚行为， 还是精心谋划的机会主义？

莎拉·雷恩¹

编者按：2020年底，欧盟与中国共同宣布完成《全面投资协定》谈判。欧盟的这一举动显示出欧美在对华政策上的差异，被一些批评者称为地缘战略上的幼稚行为。但也有专家认为，这是欧盟深思熟虑后的选择。本期摘译的文章分析了欧盟决策的背景和意图，并展望了这一协定的前景。

一年多前，欧盟委员会候任主席乌尔苏拉·冯德莱恩(Ursula von der Leyen)在对欧洲议会的首次讲话中称：她将领导一个“具有地缘政治意义的欧盟委员会”。她期待欧盟提升自己在国际上的重要性，成为“更好的全球秩序的塑造者”。

建设“一个更强大的欧洲”是冯德莱恩领导下的欧盟委员会的关键议题。她承诺将在委员会成员每周例会上探讨“外部事务”，而非仅仅讨论欧盟的内部事务。她上任后第一次会议的日程就包括了关于北约、阿尔巴尼亚和联合国气候变化会议的讨论。

但在过去一年里，欧盟要“向外看”和采取更具战略性的行动，却并不容易。新冠肺炎疫情、饱受煎熬的多年财政预算谈判、欧盟内部对法治的挑战，以及在

¹ 莎拉·雷恩(Sarah Raine)是英国国际战略研究所(The International Institute for Strategic Studies)驻柏林的地缘政治与战略高级咨询研究员。本文英文原文发表于英国国际战略研究所网站：<https://www.iiss.org/blogs/analysis/2021/01/eu-china-deal>。此为中文摘译版。

过渡期结束前达成《欧盟-英国自由贸易协定》等，限制了欧盟追求“对外”行动的时间。

尽管如此，欧盟和中国最终于2020年12月30日达成了自2014年就开始谈判的《中欧全面投资协定》（以下简称《协定》）。这是欧盟一项重要的“对外”行动，尽管欧盟成员国对该协议的欢迎程度不一。

对批评者来说，《协定》标志着欧盟在地缘战略上令人震惊的幼稚。在他们看来，这一协定不必要地妨害了跨大西洋关系的恢复，并为中国提供了无偿的形象宣传效果。而付出上述代价换来的只是一项中国不太可能完全遵循的国际协议。

对其他人来说，《协定》标志着欧盟在地缘政治上直率而聪明的现实主义。欧盟通过冷静的计算，认为可以抓住机会达成这一协定。欧盟官员称，在包括市场准入等议题上，这一协定的范围超出了欧盟事先预想的中国可能愿意提供的条件。同时，通过与美国在其他领域以及涉及中国战略影响的其他方面紧密合作，欧洲仍可以重建跨大西洋关系。

一、不足为奇的惊喜

事实上，德国总理默克尔对《中欧全面投资协定》的支持一直很明确。这尤其体现在2020年7月至12月德国担任欧盟理事会轮值主席国期间对该协议可能成果的早期规划上。此外，2019年4月召开的中欧峰会公开同意致力于在2020年底前完成对《协定》的谈判。因此，这一协定达成的时机不应令人惊讶，尤其在不到一个月以前，中国同欧盟刚刚就地理标志达成协议。

2020年秋季，由于部分议题谈判的停滞，加上新冠肺炎疫情的影响，原先在欧盟27国与中国间举行国家元首和政府首脑级会议的计划只得改为默克尔、冯德莱恩、欧盟理事会主席查尔斯·米歇尔（Charles Michel）与中国国家主席习近平间的视频会议。这说明，尽管欧盟对部分敏感议题持保留意见，但中欧合作的大门依然敞开。冯德莱恩曾抱怨说：“我们的投资者面临太多的阻碍，我们需要中国方面的行动。”

欧盟解释说，中国在去年12月初确实采取了积极行动，特别是在市场准入、汽车行业和金融服务等领域。尽管文本尚未公开，但据分析，协定包括中国在国有企业、阻止强制性技术转让等问题上的承诺，并支持提高政府补贴的透明度。

尽管在范围和实施上可能有限，但这些转变是中国基于地缘政治考虑做出的。中国之所以选择在当下达成这项协议，是希望在一位声称要重建与盟友合作关系（包括在对华政策方面）的美国总统入主白宫前，扩大欧美在对华政策上的分歧。

《中欧全面投资协定》的达成意味着双方都实现了自己的愿望。这是在《协定》漫长的批准和执行道路上迈出的第一步，它并非出于两者之间萌发的相互信任，而是出于直率的机会主义。

二、分歧依然存在

《协定》是在欧盟大国的推动下达成的，其中最令人瞩目的是默克尔的支持，而欧盟面临的挑战之一是争取所有成员国及其议会的支持。

但欧盟内部的分歧已经十分明显。例如，波兰外交部长兹比格涅夫·劳（Zbigniew Rau）很快批评了这项协定。在所谓的“强迫劳动”等问题上，欧盟的担忧尤为尖锐。欧洲议会国际贸易委员会主席贝恩德·朗格（Bernd Lange）曾提议，欧洲议会是否批准该协定应取决于中国在相关问题上的承诺。

三、前路漫漫

《协定》要获得批准并不轻松。事实上，一些支持该协定的欧洲人士认为，欧盟正好能以此为筹码，推动中国为《协定》获批而积极履行承诺。

《协定》需要获得欧洲议会的批准，同时可能还需要各成员国议会的批准。在最好的情况下，《协定》至少要到2022年法国担任欧盟轮值主席国时才会被最终批准。在此之前，欧洲和中国都面临风险。

批准之后还有执行方面的挑战。该协定最终的实践不太可能完全符合其理论上的要求。例如，《协定》将允许更多来自外国的竞争，但中国可能仍会对现实中的竞争加以限制。

四、展望未来

尽管这一协定并不由共同价值观主导，但绝非是幼稚的。虽然中国是出于自身考虑而改变立场，并愿意付出更多，但确实给欧洲提供了一个机会。同时，欧盟的主要行为体也出于自身考虑抓住了这一机会。尽管美国当选总统的国家安全

事务助理候选人杰克·沙利文（Jake Sullivan）于12月21日在推特上公开要求欧盟“就共同关切尽早展开磋商”，但如果就此指责欧盟在地缘战略上的幼稚，那才真正显得幼稚。相反，《协定》是欧盟经过深思熟虑后的地缘政治选择，同时与德国总理希望留下政治遗产的心理相关。

更为重要的是，对任何一方而言，《协定》都不是中欧关系中的决定性因素。尽管同中国保持紧密关系将持续符合欧洲的商业利益，但欧盟及其成员国也在强化其他手段，包括控制外国补贴和投资审查等。而且，如果愿意的话，欧盟仍有能力在人权问题上对华实施自发制裁。总之，无论《中欧全面投资协定》进展如何，在美欧利益一致的领域，欧盟都将继续强化相关措施。

（陈泽均摘译，归泳涛校）