

欧盟经济安全战略及对华影响解析： 从“开放性战略自主”到全面“去风险”*

孙彦红

【内容提要】 欧盟于2023年6月发布了首份经济安全战略，引发国际社会广泛关注。本文较为全面系统地梳理与剖析了该战略，包括其出台背景、政策架构、与之相关的欧盟经济政策理念转变、其落实前景及影响等。总体而言，在新冠疫情、乌克兰危机全面升级、新产业革命兴起、美国对华战略竞争等因素的叠加影响下，当前欧盟深陷风险与竞争力焦虑之中。经济安全战略的出台标志着欧盟内外经济政策的底层逻辑正在由“效率至上”转为“效率与安全并重”，在某些领域甚至是“安全至上”。该战略遵循“识别风险—去风险”的思路设计了一套政策架构，体现了欧盟由提出“开放性战略自主”到提出全面“去风险”的过程中其内部主流经济政策理念的变化。当前欧盟正加快推进经济安全战略，但从多方面看，其落实前景及效果存在较大不确定性，甚至会因“去风险”而引发“新风险”。虽然该战略带有明显的针对中国的意味，但是加强对话与合作仍为中欧双方共识，而且具有重要的全球意义。

【关键词】 欧盟 经济安全战略 “去风险” 经济干预主义
中欧经贸关系

【作者简介】 孙彦红，中国社会科学院欧洲研究所欧洲经济研究室主任，研究员。

* 本文是国家社科基金项目“近年来欧盟工业结构与产业链布局变化趋势及影响研究”（23BGJ020）阶段性成果。

当前世界百年未有之大变局加速演进。在新冠疫情延宕反复、乌克兰危机全面升级、全球气候危机加剧、美国对华战略竞争等因素交织叠加的影响下，世界局势变得异常错综复杂，国际社会正经历罕见的多重风险挑战。在全球经济增长动力趋弱、国际秩序与全球治理体系深度调整的背景下，各方的风险关切都在上升，经济问题也越来越被“政治化”和“泛安全化”，“经济安全”概念重新成为热点。在美国 2022 年版国家安全战略明确提出“‘国家安全’是美国产业和贸易政策的‘指示灯’”前后，日本、欧盟等发达经济体也相继发布了经济安全政策。其中欧盟围绕“去风险”概念提出的经济安全战略引起国际社会广泛关注。

2023 年 6 月 20 日，欧盟委员会和欧盟外交与安全政策高级代表联合发布了“欧洲经济安全战略”，这也是欧盟自二战后开启欧洲一体化以来首次提出经济安全战略^①。该战略基于当前欧盟面临的一系列经济风险，设计了保障欧盟经济安全的一整套政策架构，并且给出了接下来欧盟及其成员国将加快落实的具体行动计划。考虑到欧盟是继美国与中国后的世界第三大经济体、多年来致力于维护自由开放的国际经济秩序、其内部市场规则长期对外部世界产生重要影响、同时又是中国最重要的经贸伙伴之一等诸多事实，欧盟首次提出经济安全战略并因此大幅调整对内对外经济政策无疑值得高度关注。那么，欧盟缘何出台经济安全战略？该战略的政策架构与主要工具是什么？其背后体现出欧盟主流经济政策理念的何种变化？该战略提出的全面“去风险”与此前欧盟提出的“开放性战略自主”有何关联？该战略的落实前景及对中欧经贸关系影响如何？本文尝试回答上述问题，以期为国内更全面深入地理解当前欧盟经济政策调整的大方向，进而更好地把握大变局下的中欧经贸关系前景和国际经济秩序变化趋势提供参考。

一 风险与竞争力焦虑促使欧盟出台经济安全战略

经济安全战略的提出标志着欧盟首次将经济安全置于战略地位，其内外经济政策的底层逻辑正在由“效率至上”转为“效率与安全并重”，在某些领域甚至是“安全至上”。这一转变背后体现出当前欧盟正深陷风险与竞争力焦虑之中。具体而言，以下四个方面的变化及其影响是促使欧盟出台经济安全战略的主要因素。

^① European Union, “European Economic Security Strategy”, JOIN (2023) 20 final, Brussels, June 20, 2023.

首先，新冠疫情令欧盟意识到在极端状况下其内外部供应链面临的风险。自20世纪50年代欧洲一体化启动以来，特别是20世纪90年代冷战结束以来，欧盟长期受益于内部单一市场和经济全球化带来的资源配置效率提升，其内外部产业链供应链布局也遵循经济效率原则逐步演化调整。2020年新冠疫情发生后，欧洲很快成为重灾区，之后的一系列连锁性冲击令欧盟深刻认识到其内外部供应链的“脆弱性”。就内部而言，新冠疫情危机凸显了维护欧洲单一市场内人员、货物、服务和资本自由流动（即“四大自由”）的必要性，特别是在极端状况下仍需保持一定的流动水平。疫情初期，欧盟成员国纷纷实行边境管制和封锁措施且相互间缺乏协调，造成了人员、货物流动的严重延误，进而导致诸多工业部门出现供应链中断。随后，欧盟采取的“绿色通道”及其他应急协调措施在一定程度上缓解了成员国单边行动造成的供应链紧张局面，但并未从根本上解决问题^①。2022年9月，欧盟委员会提出建立“单一市场应急工具”（SMEI），以便在未来发生类似新冠疫情的危机时尽可能确保单一市场正常运转，具体措施包括建立成员国在实施危机紧急措施时共享信息和协调行动的机制，启动交通运输紧急应变计划，建立欧盟卫生紧急筹备与响应局（HERA）以保障危机中关键物资的调度与运送等^②。就对外经贸联系而言，新冠疫情还令欧盟意识到自身对外部世界的技术和产品依赖及其带来的风险。疫情初期，欧盟一度出现防疫物资和医疗用品严重短缺的局面。此后，由于全球供应链问题逐步凸显，欧盟制造业也随之陷入窘境。这一点在芯片供应上表现尤为突出。20世纪90年代以来，随着经济全球化加速背景下产业链的持续重构，欧盟在全球芯片产能中的份额逐步下降，由超过20%下降至2020年的约10%。随着疫情后全球芯片供应紧张，欧盟内部出现了严重的芯片供需不匹配。汽车、工业设备、医疗设备、信用卡、电子消费产品、国防、航空航天等重要部门的生产都因芯片短缺受到较大影响^③。在

^① European Commission, “Updating the 2020 New Industrial Strategy: Building a Stronger Single Market for Europe’s Recovery”, COM (2021) 350 final, Brussels, 5 May 2021, pp. 4 – 5.

^② European Commission, “Crisis – proofing the Single Market: Equipping Europe with a Robust Toolbox to Preserve Free Movement and Availability of Relevant Goods and Services”. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_5443, 访问时间：2023年10月26日。

^③ European Commission, “A Chips Act for Europe”, COM (2022) 45 final, Brussels, 8 Feb. 2022, pp. 4 – 5.

此背景下，欧盟内部开始出现要求加强欧洲单一市场韧性、降低战略性产品和领域对外依赖的声音。

其次，乌克兰危机进一步加剧了欧盟的对外依赖风险焦虑。2022 年 2 月乌克兰危机全面升级后，大部分欧盟成员国与俄罗斯关系迅速恶化。此后，欧盟同美国一道对俄罗斯实施了多轮制裁，并且开启了加速摆脱对俄罗斯能源依赖的进程。欧盟诸多成员国自身化石能源储量低，能源进口依赖度高，对俄罗斯的进口依赖度尤其高。欧盟统计局的数据显示，2021 年，欧盟约 70% 的能源消费依赖进口，其中进口自俄罗斯的石油和煤炭占其总进口量的 27% 和 46%，而占其天然气总消费量的 40% 以上^①。2022 年 3 月，欧盟发布 RepowerEU 能源计划，提出在 2022 年内来自俄罗斯的天然气进口减少 2/3，到 2027 年完全摆脱对俄罗斯的能源依赖，此后开始快速减少自俄罗斯进口能源。2022 年 9 月北溪输气管道被炸后，欧盟自俄罗斯进口管道天然气几乎彻底中断。然而，欧洲的节能举措与多元化进口来源地的努力无法在短期内弥补巨大的能源缺口，因而很快陷入严重的能源危机。

能源价格高企推动通货膨胀率飙升。2022 年 2 月至 10 月，欧元区通胀率由 5.8% 一路升至 10.6%，不断突破欧元问世以来的最高纪录，而德国、法国、意大利等成员国的通胀率也达到 1980 年代以来的最高水平。自 2022 年 11 月以来，得益于能源价格暂时下降与欧央行连续加息发挥作用，欧元区和欧盟通胀率开始走低，至 2023 年 12 月欧盟通胀率降至 2.9%，但仍高于欧央行设定的 2% 的目标^②。高通胀严重抑制了欧洲经济自新冠疫情中复苏的势头。根据欧盟统计局 2024 年 1 月公布的初步数据，2023 年欧元区经济增长率仅为 0.5%。

更加令欧盟担忧的是，高昂的能源价格和高通胀还加剧了“去工业化”的风险。2022 年，欧盟范围内的铝、锌、钢铁、化工等高能耗行业的产能因停产或外迁而大幅度萎缩。同时，一批代表欧洲制造业高端品质的企业也纷纷宣布破产或面临生存危机。德国改革协会联盟发布的报告显示，由于成本负担过重，2023 年上半年德国申请破产的企业数量同比增加了 16.2%。此外，许多企业正

^① European Commission, “In focus: Reducing the EU’s Dependence on Imported Fossil Fuels”, 20 April 2022, https://commission.europa.eu/news/focus-reducing-eus-dependence-imported-fossil-fuels-2022-04-20_en, 访问时间：2023 年 10 月 26 日。

^② 本文中有关欧盟、欧元区及其成员国通货膨胀与经济增长率的数据均来自欧盟统计局网站：<https://ec.europa.eu/eurostat/web/main/home>，访问时间：2024 年 1 月 26 日。

计划或已着手将业务转移至能源价格相对低廉的国家，包括汉莎航空、西门子在内的几十家企业考虑在美国增资扩产^①。

中长期而言，若“去工业化”持续下去，将对欧洲经济社会造成沉重打击。首先，能源密集型制造业的流失可能会重塑欧洲工业格局，特别是金属冶炼行业大幅萎缩将严重削弱欧洲在一些关键原材料领域的自给能力，进而可能延缓其可再生能源和循环经济发展。其次，除知名大企业外，欧洲还拥有一大批被称为“隐形冠军”的极具创新活力的中小型制造企业，这类企业面临困境或破产也会削弱欧洲的整体创新能力^②。基于对与俄罗斯能源“脱钩”造成的深刻影响的反思，欧盟委员会认为，在某些关键领域过度依赖一个国家、特别是在价值观和发展模式上与欧盟存在系统性差异的国家，会严重压缩自身的战略选择空间，同时将欧洲经济与公民置于高风险之中。

再次，在新一轮科技与产业革命中相对落后令欧盟承受巨大的竞争压力。近年来，全球数字革命和绿色革命加速演进。虽然欧盟委员会于2019年底即提出推进数字化与绿色“双转型”，但是当前欧盟在这两个领域的国际角逐中并不占优。欧盟委员会2021年的调查报告显示，当前欧盟在工业生物技术、纳米技术、机器人、人工智能、微电子与纳米电子技术、大数据等领域的综合竞争力明显落后于美国，在多个领域也落后于日本、中国和韩国^③。然而，在这些技术领域及其广泛应用而推动的数字化和绿色转型进程中，欧洲市场正在成为其他经济体激烈竞争的目标。在数字革命中处于核心地位的芯片领域，虽然欧盟在先进设备等细分市场上占据优势，例如目前小于5纳米的芯片晶圆只能使用EUV光刻机生产，而後者的全球市场几乎由荷兰企业阿斯迈尔（ASML）独家垄断，但2020年欧盟的芯片产能占全球的比重不足10%。目前欧盟的芯片制造主要集中在22纳米及以上的相对成熟的工艺节点，不具备7纳米及以下制程的高端芯片制造能

^① Creditreform Wirtschaftsforschung, *Insolvenzen in Deutschland*. 1. Halbjahr 2023, Neuss, 2023, S. 1. <https://www.creditreform.de/aktuelles-wissen/pressemeldungen-fachbeitraege/news-details/show/insolvenzen-in-deutschland-1-halbjahr-2023>, 访问时间：2023年9月20日。

^② 孙彦红：《欧洲“去工业化”势头影响深远》，载《环球时报》2022年10月27日。

^③ European Commission, “Strategic Dependencies and Capacities”, Commission Staff Working Document, SWD (2021) 352 final, Brussels, 5 May 2021, pp. 30–36.

力。欧盟认为，这严重限制了其推进数字化转型的能力^①。在绿色转型的诸多领域，欧盟也被逐步超越。例如，在锂电池方面，由于原料短缺和相关制造技术相对落后，2018 年欧盟国家的锂离子电池产能仅占全球产能的 3%，而中国的产能占比为 65%，韩国、日本加上其他亚洲国家的产能占比共计约 20%^②。在电池研发和生产上的落后显然会拖累欧盟的绿色转型进程。此外，欧盟在 2022 年发布的新标准化战略中提到，一直以来欧盟在国际技术与产品的标准制定中拥有强大的影响力，但是近年来随着新产业革命加速演进以及地缘政治格局发生重大变化，美国和中国等重要行为体在国际标准制定中采取了更为果断高效的做法，因此获得了更大的影响力。例如，美国和中国正努力在人脸识别、电动汽车、锂电池等新兴领域抢先设定标准，导致欧盟在诸多新技术领域的“软实力”被显著削弱^③。上述竞争力焦虑促使欧盟更加重视为自身在当前的科技与产业革命中争取一席之地，以避免沦为大国科技“竞技场”。

最后，中美关系持续紧张令欧盟对待与中国经贸合作的态度趋于谨慎保守。近几年，美国将中国定义为其全球霸权地位的“首要竞争对手”，一方面在高科技领域对华封锁，在供应链重塑、对内对外投资审查、出口管制、科技教育交流等方面频出新招，推动自身在关键技术与产业上与中国“脱钩”，另一方面极力拉拢甚至胁迫盟友，以意识形态划线孤立中国，推动产业链“去中国化”。欧盟在 2019 年发布的《欧盟 - 中国：战略展望》中将中国定义为“合作伙伴”“谈判伙伴”“经济竞争者”和“制度性对手”^④，此后开始调整对华关系，但是欧盟及其主要成员国基于追求战略自主和自身利益的考量并未完全追随美国，明确表示反对对华“脱钩断链”。然而，考虑到中美关系前景的不确定性，同时基于新冠疫情期间供应链中断的经历，欧盟委员会及部分欧盟成员国认为逐步降低对

^① European Commission, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on Establishing a Framework of Measures for Strengthening Europe's Semiconductor Ecosystem (Chips Act), COM (2022) 46 final, Brussels, 8 February 2022.

^② European Commission, "Report on Progress of Clean Energy Competitiveness", COM (2020) 953, 14 October 2020.

^③ European Commission, "An EU Strategy on Standardisation - Setting Global Standards in Support of a Resilient, Green and Digital EU Single Market", COM (2022) 31 final, Brussels, 2 February 2022.

^④ European Commission and HR/VP, "EU - China - A strategic outlook", 12 March 2019.

华经济依赖，特别是在战略性原材料和产品上的对华依赖对于防范潜在风险、确保自身经济安全是必要的。2021年5月和2022年2月，欧盟委员会先后发布两份有关“战略性依赖”的调查报告。2021年的报告专门对欧盟进口的137种具有战略重要性的产品（主要包括可再生能源行业的原材料、关键制药原料、数字技术与微电子产品等）进行了来源地分析，发现对中国、越南和巴西的依赖度最高，其中有超过一半的进口额（52%）来自中国，而进口稀土中高达98%来自中国^①。2022年发布的更为细致深入的报告显示，欧盟在稀土、镁和太阳能电池板等原材料和产品上自中国进口比重高，个别产品甚至接近100%。此外，欧盟在碘、氟、红磷、氧化锂和氢氧化物、二氧化钼和钨酸盐等化学品进口上对中国依赖度也较高，其中进口的钨酸盐中有75%来自中国^②。这些数据进一步加剧了欧盟各界有关对华过度依赖的担忧。2022年乌克兰危机全面升级后，美国对华战略竞争态势显著增强，试图推动国际格局朝着阵营对抗演变，这进一步影响了欧盟的对华态度与对华关系决策，而与俄罗斯交恶引发的能源危机也令欧盟对中国开展经贸合作的潜在风险更为担忧。

二 欧盟经济安全战略的政策架构与工具箱

虽然近几年“经济安全”成为欧美国家政策界的热词，但欧盟经济安全战略并未对何为“经济安全”作出明确界定，而是将“欧洲经济安全面临风险”这一判断作为逻辑出发点，进而遵循“识别风险—去风险”的思路来设计其整体架构^③。

（一）经济安全风险识别

在“识别风险”环节，欧盟委员会和欧盟外交与安全政策高级代表共同确

^① European Commission, “Strategic Dependencies and Capacities”, Commission Staff Working Document, SWD (2021) 352 final, Brussels, 5 May 2021, pp. 16 – 28.

^② European Commission, “EU Strategic Dependencies and Capacities: Second Stage of in – depth Reviews”, Commission Staff Working Document, SWD (2022) 41 final, Brussels, 22 February 2022.

^③ 本小节有关欧盟经济安全战略政策架构与工具箱的论述主要参考该战略的官方文件：European Union, “European Economic Security Strategy”, JOIN (2023) 20 final, Brussels, 20 June 2023.

认了当前欧洲经济安全面临的四类风险。第一类是供应链韧性风险，也包括能源安全风险，指欧盟可能面临的出现某些关键产品或原材料价格飙升、不可得或紧缺的风险，包括但不限于与绿色转型相关的关键产品和原材料、确保能源稳定和多样化供应的关键产品和原材料，以及药品等。第二类是关键基础设施的物理和网络安全风险，指欧盟的管道、海底电缆、发电网络、交通运输网络、电子通信网络等关键基础设施被中断或受到破坏的风险，这会导致欧盟内部无法安全可靠地供应商品和服务，或者令数据安全遭到破坏。第三类是与技术安全和技术泄漏相关的风险，指与欧盟技术发展和技术竞争力有关的风险，包括他国通过间谍活动或非法窃取知识等恶意行为获取欧盟前沿技术的风险。欧盟认为，在某些情况下，技术泄漏风险会加强那些可能利用这些技术破坏和平与安全的国家的军事/情报能力，特别是量子计算、先进半导体或人工智能等军民两用技术的泄露会放大这种风险，因此需要特定的风险缓解措施。第四类是将经济依赖“武器化”或进行经济胁迫的风险，指第三国通过改变贸易和投资政策对欧盟及其成员国或欧盟企业进行报复或要挟，在这种情况下，欧盟的经济安全将受到威胁。

考虑到上述四类风险的界定较为宽泛，缺乏针对性，欧盟经济安全战略建议，接下来由欧盟委员会和欧盟成员国以及欧盟外交与安全政策高级代表共同依据这四个类别识别欧洲经济安全正在或即将面临的各种具体风险，并给出了行动建议。对于第一类供应链韧性风险，欧盟委员会将基于深化欧盟对外部世界的战略依赖性分析来进一步评估，特别关注可能由于地缘政治原因而被“武器化”的对外依赖领域。对于第二类关键基础设施面临的风险，将基于欧盟部长理事会 2022 年 12 月通过的有关增强关键实体韧性的建议继续评估。对于第三类技术安全与技术泄漏风险，将基于对经济安全至关重要的战略性技术清单来进行评估。欧盟委员会将结合技术的演变及赋能前景、军民两用的风险以及滥用技术侵犯人权的风险等标准确定最敏感的技术领域。欧盟委员会还将与成员国共同确定需要优先关注和保护的技术领域，同时确定具体的保护和促进措施。对于第四类将经济依赖“武器化”或经济胁迫的风险，将由欧盟委员会结合欧盟《反胁迫工具法》来具体识别。

此外，欧盟经济安全战略还强调，受到地缘政治形势变化和技术发展的影响，各类风险是不断演化的，识别风险也将是一个动态的、持续的过程。因此，欧盟理事会每六个月将对欧盟委员会和欧盟外交与安全政策高级代表评估上述四类风险的进展进行审查，并且每年向欧洲理事会报告，以形成机制化、常态化的

经济风险识别流程。此外，欧盟外交与安全政策高级代表还将与成员国情报部门在单一情报分析能力（SIAC）框架下加强合作，提升识别经济安全风险的能力。

（二）“去风险”的路径与工具箱

在“去风险”环节，欧盟设计了一套包括提升（promoting）、保护（protecting）、合作（partnering）三条路径的整体架构。“提升”指提高欧盟的竞争力，促进经济增长，加强欧洲经济韧性，夯实欧盟的技术和工业基础。“保护”指通过一系列政策和工具来维护经济安全，必要时采用有针对性的新工具。“合作”则是在全世界范围内建立合作伙伴关系。简言之，欧盟试图通过积极主动地提升自身经济实力来化解风险，通过加强防御和自我保护来防范风险，通过建立更广泛的经贸联系来分散风险，从而达到全面“去风险”的目的。

基于前述四类风险以及“去风险”的三条路径，欧盟经济安全战略设计了一个囊括一系列政策、法律和行动的工具箱，既纳入了诸多已有工具，也表示将基于风险评估更新升级已有工具或启动新工具，旨在构建起全方位的安全防护网。

在提升自身竞争力和加强经济韧性方面，欧盟的工具箱主要包括旨在完善内部单一市场、依托单一市场强化外部供应链、促进经济复苏、激励科技创新、提升产业竞争力、提高本土产能等方面的举措。具体包括依托“下一代欧盟”复苏基金和凝聚基金投资于绿色与数字化转型与关键基础设施；通过产业政策在清洁技术、关键原材料、半导体与芯片、大数据、云计算等领域发起产业联盟；通过支持欧洲共同利益重要项目（IPCEI）实现重大技术突破及应用；发展循环经济；提升劳动者的绿色与数字技能；通过新战略以确保欧盟在全球标准制定中处于领先地位，通过《欧洲芯片法案》《关键原材料法案》和《净零工业法案》提升在关键产品和原材料领域的本土产能；夯实欧洲国防技术和工业基础；加强单一市场应急工具；加快发展资本市场联盟以激励私人投资；建立欧洲战略技术平台（STEP）以支持绿色和数字领域关键技术的开发、应用及相关制造业的发展；出台新举措支持军民两用技术发展等等。

在加强防御和自我保护方面，欧盟的工具箱基于六个维度共涵盖了十几项工具。六个维度包括将经济依赖“武器化”或经济胁迫、影响安全与公共秩序的外国直接投资、技术安全与技术泄露、保护基础设施、优化欧盟层面对军民两用物项出口管制的协调、欧洲企业对外投资等。具体工具则包括加强贸易防御工

具、落实《外国政府补贴条例》、推进《反胁迫工具法》实施、评估与强化《外商直接投资审查条例》、限制个别第三国参与欧盟资助的科技研发项目（如“地平线欧洲”计划下的研发项目）、更新应对外国研发创新干涉工具箱、强化标准化战略在人工智能等领域的落实、启用欧盟混合和网络外交工具箱以打击通过网络窃取知识产权的行为，强化《关键实体韧性指令》、更新《网络与信息系统安全指令》、强化 5G 工具箱、加快《网络韧性法》和《网络团结法》的立法进程、强化落实《两用产品出口管制条例》、加强对外投资审查，等等。

在建立更广泛的经贸合作方面，欧盟强调要尽可能将供应链分散化，降低在关键领域对单一国家的依赖，要加强与“志同道合”国家以及与欧盟有共同利益关切国家的经贸合作与协调。在双边和多边层面，加强美欧贸易和技术理事会（TTC）、欧盟—日本高层经济对话以及七国集团（G7）框架下的供应链合作，同时依托自由贸易协议、数字伙伴关系、绿色联盟与伙伴关系、关键原材料联盟、关键原材料俱乐部等一系列地缘经济合作协议，以及全球门户计划、全球基础设施投资伙伴关系等来提升自身供应链韧性。在多边层面，加强与其他经济体在二十国集团（G20）、联合国、多边发展银行等框架下的合作，同时继续推进世界贸易组织改革，推动其争端解决机制恢复运转等。

基于上述工具箱，欧盟还确定了接下来欧盟委员会和欧盟外交与安全政策高级代表将共同开展的 11 项行动：与成员国一道制定一个评估欧盟经济安全风险的框架，包括制定一份关键技术清单，为后续出台应对措施提供依据；与私营部门对话，推动企业就经济安全形成共识，鼓励企业在进行尽职调查和风险管理时充分考虑经济安全风险；进一步支持欧盟的技术主权和价值链韧性，包括通过欧洲战略技术平台开发关键技术；2023 年底前启动修订《外商直接投资审查条例》；为军民两用技术研发提供充分支持；全面落实《两用产品出口管制条例》，并提出建议以确保其落实效率；2023 年底前提出审查对外投资的建议，收紧欧洲企业在高科技领域对外投资；改善科研安全措施，确保系统且严格地执行现有工具；探索有针对性地使用共同外交与安全政策（CFSP）工具，包括混合和网络外交工具箱和外国信息操纵和干扰（FIMI）工具箱；强化欧盟单一情报分析能力，专门致力于监测对欧盟经济安全的可能威胁；确保将保护和促进经济安全充分纳入到欧盟的对外行动中，加强与第三国在经济安全问题上的合作。在这 11 项行动中，制定关键技术清单、进一步收紧外国投资审查、限制欧洲企业对外投资以及强化出口管制被普遍认为将对欧盟对外经贸关系产生重要影响。

综上所述，欧盟经济安全战略的政策架构可用“四类风险”、“三条路径及工具箱”以及“11项行动”来简单概括（见图1）。目前欧盟经济安全战略的绝大部分工具都已生效或正在出台过程中，确定的中短期内将采取的11项行动也在加快推进中，有的行动还有时间表。这表明欧盟出台经济安全战略并非一时起意，而是近年来其内部主流经济政策理念渐趋保守直至达到某种程度“质变”的体现。虽然欧盟在该战略的文本中表示要保持对外开放，但是由其“工具箱”中尤以防御性工具数量居多、力度大而且还将继续强化的情况来看，欧盟对待国际经济合作的主流态度已变得相当保守。

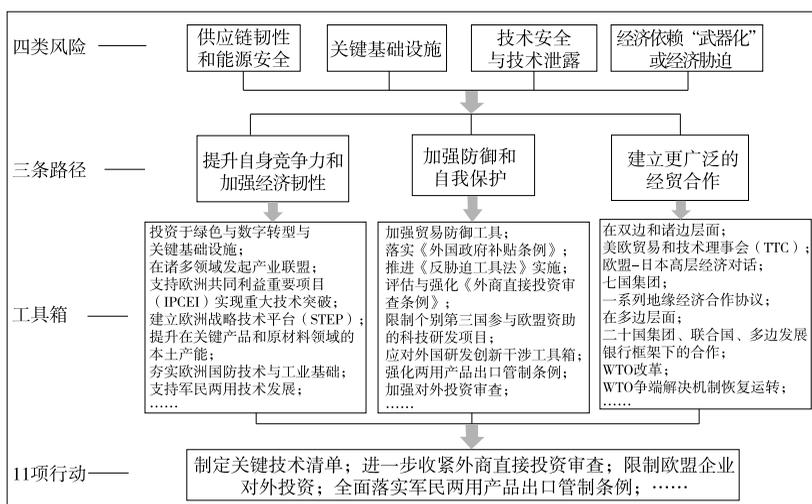


图1 欧盟经济安全战略的政策架构

资料来源：笔者根据欧盟经济安全战略文件自制。

值得一提的是，根据在经济安全战略中设定的时间表，欧盟委员会于2023年10月3日公布了一份关键技术清单建议，提出了十个技术领域：先进半导体技术、人工智能技术、量子计算技术、生物技术、先进连接导航和数字技术、先进传感技术、空间技术和推进技术、能源技术、机器人与自主系统技术、先进材料与制造和回收技术。欧盟委员会认为需要防范这十个领域的关键技术落入竞争对手国家，进而威胁到欧盟的安全和利益，或被用于侵害人权。在这十个技术领域中，该建议又确定了四个被认为极有可能与技术安全和技术泄漏相关的最敏感和面临最直接风险的技术领域，分别是：先进半导体技术（包括微电子、光子

学、高频芯片、半导体制造设备等)；人工智能技术(高性能计算、云和边缘计算、数据分析、计算机视觉、语言处理、对象识别等)；量子技术(量子计算、量子密码学、量子通信、量子传感和雷达技术等)；生物技术(基因修改技术、新基因组技术、基因驱动、合成生物学等)。依照该建议，欧盟成员国将于 2023 年年底前完成针对上述技术领域的相关行业的风险评估，之后欧盟委员会与成员国共同调整或制定新的“去风险”举措^①。

欧盟发布这份关键技术清单释放出了几个重要讯号：第一，欧盟依照时间表如期发布清单，显示了其落实经济安全战略的决心和行动力，这与近几年其加快内外经济政策调整的总体步调是一致的；第二，此份关键技术清单的发布是欧盟推进其经济安全战略的重要一步，是其接下来制定、调整和执行各项工具的重要依据，未来欧盟在相关技术领域的发展及对外经贸往来必然会受到影响；第三，与 2022 年 2 月美国国家科学技术委员会(NSTC)发布的关键和新兴技术清单相比，欧盟清单覆盖的技术领域的范围明显要窄一些，但是大多数领域与美方高度重叠，特别是欧盟确定的四大最敏感的技术领域完全在美国清单的范围之内，只是在具体名称和细分技术上略有差异。上述讯号表明，欧盟出台经济安全战略并非简单地将已有和即将制定的政策工具“打包”，而是要激起政界和产业界对经济安全的高度重视，“圈定”自身面临经济安全风险的重要领域，同时在一定程度上与美国协调合作，试图通过打好对内对外政策的“组合拳”，切实做到全面“去风险”。

三 从“开放性战略自主”到全面“去风险”

前文述及，欧盟出台经济安全战略是近年来其内部主流经济政策理念逐步转向保守并达到某种程度“质变”的体现。而这一转变又是在欧盟追求战略自主的大背景下发生的。近年来，欧盟经受了一系列危机和震荡的冲击，包括国际金融与经济危机、难民危机、恐怖主义威胁、民粹主义盛行、英国脱欧、新冠疫情、乌克兰危机、能源危机等，其国际经济实力和地位被显著削弱。此外，美国

^① European Commission, “Commission Recommendation on Critical Technology Areas for the EU’s Economic Security for Further Risk Assessment with Member States”, C (2023) 6689 final, Strasbourg, 3 October 2023.

对华战略竞争持续升级、新产业革命加快推进、经济逆全球化趋势加剧等因素也令欧盟对自身国际地位的前景颇为担忧。为回应上述重要变化，欧盟在2016年发布的全球战略文件中明确提出了“战略自主”概念。此后，这一概念推动了一场有关“欧洲主权”的广泛讨论，并从最初的安全与防务领域逐步拓展至外交、经贸、卫生、能源、数字、创新、环境、农业与粮食供应等诸多领域。

在经贸领域，欧盟提出了“开放性战略自主”（open strategic autonomy）的概念，其核心内容是深挖欧洲单一市场潜力进而提升经济韧性、保障供应链安全，同时强调将保持对外开放。与以往不同的是，欧盟认为，未来的“开放”必须是“基于规则”的“对等”开放；欧盟在规划其技术创新和产业发展时应该更具战略性，但是面对来自其他国家的不公平竞争也不能过于“天真”；欧洲内部单一市场将保持开放，但是拒绝竞争对手利用规则“漏洞”搭便车^①。与上述理念转变相适应，欧盟加快重塑其内外经济政策，一方面出台新产业战略努力提升自身经济实力和竞争力，另一方面则加速制定和落实防御性的单边经贸规则以维护自身利益，包括《外商直接投资审查条例》《外国政府补贴条例》《反胁迫工具法》等。2022年乌克兰危机全面升级后，欧盟因加快摆脱对俄能源依赖而一度陷入严重的能源危机，这使得“泛安全化”“泛政治化”在其内部经济政策的讨论中更有市场，有关对外开放讨论的侧重点也由强调“基于规则”和“对等”转向强调“风险”和“安全”，越来越倾向于将经济政策和外交与安全政策“挂钩”甚至“捆绑”。正是在此背景下，欧盟委员会和欧盟外交与安全政策高级代表联合酝酿并发布了欧盟首份经济安全战略，将全面“去风险”提升至战略层面。可见，近年来欧盟内部主流经济政策理念逐步转向保守并达到某种程度“质变”，实际上对应着由“开放性战略自主”发展至全面“去风险”这一具体变化。

综上所述，经济安全战略的出台意味着欧盟对待国际经贸合作的主流态度已变得相当保守，其内外经济政策也正在以“安全”和“去风险”之名全面转向干预主义和保护主义。以下尝试从近年来三个重要政策领域的新进展更深入具体地剖析这一转变。

首先，显著放松竞争政策对成员国国家援助的限制，鼓励成员国为旨在实现

^① European Political Strategy Centre (EPSC), “EU Industrial Policy after Siemens – Alstom: Finding a New Balance between Openness and Protection”, October 2019, pp. 18 – 19.

重要技术突破和产业升级的各类项目提供财政补贴。欧盟竞争政策是维护欧洲单一市场竞争秩序的首要政策，是欧洲经济一体化的“共同准则”和“基石”，对成员国国家援助的限制又是其重要内容之一。《欧洲联盟运行条约》规定，欧盟委员会享有对成员国为企业或产业提供任何形式的国家援助进行事前审批或事后审查的权力。考虑到国家援助承担的功能较多，欧盟还规定了多种“不与内部市场抵触”的援助，而欧盟委员会也会在成员国或欧洲整体遭遇经济困境时出台国家援助临时框架，为实践中必要的国家援助留出“合规”空间，其中大多为具有经济或社会救助性质的国家援助。然而，涉及成员国政府提供的旨在提升竞争力的产业和企业补贴，长期以来欧盟的限制都颇为严格。近年来，欧盟委员会开始放松这方面的限制，一方面针对不同领域和部门出台了多项特殊的国家援助临时框架，特别注重支持“双转型”的研发活动、绿色交通、铁路、宽带、短期出口信贷担保等，另一方面则快速扩大欧洲共同利益重要项目的范围以鼓励成员国合作。欧洲共同利益重要项目的法律基础是《欧洲联盟运行条约》第 107 条，属于有关国家援助的竞争规则的例外情况。自 20 世纪 50 年代欧洲经济一体化启动至 2014 年，仅空客公司的创建与运营援引了这一条款。2008 年国际金融危机爆发后，欧盟内部开始重新审视政府与市场关系，进而开始重视通过“大项目”支持科技创新与产业升级。2014 年，为鼓励成员国以公共资金支持具有高创新性、存在市场失灵且关乎欧洲共同利益的大型跨国项目并带动私人部门投资，欧盟委员会专门更新了援引该条款的指导原则，放松了此前的诸多限制^①。2018 年 12 月，欧盟委员会批准了由德国、法国、意大利和英国政府共同出资 17.5 亿欧元发起的微电子联合项目，该项目拟带动 60 亿欧元私人部门投资^②。2019 年 12 月，欧盟委员会批准了由德国、法国、意大利、比利时、波兰、芬兰和瑞典联合发起的电池项目，同意上述七个成员国政府在电池全产业链上为企业提供 32 亿

① 孙彦红：《内部市场竞争与国际市场竞争力何以兼得？——欧盟竞争政策与产业政策关系新趋势探析》，载《德国研究》2022 年第 4 期。

② European Political Strategy Centre (EPSC), “EU Industrial Policy after Siemens – Alstom: Finding a New Balance between Openness and Protection”, October 2019, p. 17.

欧元的研发补贴，而受资助的 17 家企业同意配套出资约 50 亿欧元^①。2021 年 1 月，欧盟委员会批准了第二个重点支持中小企业和初创企业的电池项目，同意 12 个成员国的政府共提供 29 亿欧元的研发补贴，受资助的 42 家企业承诺将配套出资 90 亿欧元^②。2021 年 11 月，欧盟委员会发布了分析国家援助是否与内部市场兼容的新标准，以促进欧洲共同利益重要项目的实施。截至 2023 年 5 月，欧盟委员会已批准十余个此类项目。欧盟经济安全战略在“提升自身竞争力和加强经济韧性”工具箱中专门强调要加大对此类项目的支持力度以实现重大技术突破。此外，该战略的另一工具《净零工业法案》被普遍认为是欧盟为回应美国《通胀削减法案》而与之展开清洁技术补贴竞赛的重要“抓手”，旨在通过政府补贴大幅提升本土清洁产业产能。简言之，近年来欧盟对于“大项目”及国家援助态度的巨大转变可谓是其全面转向经济干预主义的典型体现。

其次，在贸易政策上，欧盟更频繁、更严格地使用贸易防御工具保护本土产业，同时加快制定与落实对军民两用物项的出口管制规定。在 1994 年世界贸易组织正式成立后相当长的时间里，欧盟一直是自由国际贸易秩序的积极倡导者和践行者。随着 2008 年国际金融危机爆发后自身国际经济地位逐步削弱，加之近年来经济逆全球化趋势持续加剧，欧盟虽然仍声称要维护以世界贸易组织为核心的多边国际贸易秩序，但是其对待自由贸易的态度正在转向保守。2017 ~ 2018 年间，欧盟委员会提出将欧盟打造成开放的“基于规则”的贸易体系，同时更新了贸易防御工具，缩短了调查取证时间，提高了惩罚性关税水平，更多保护中小企业。对此，时任欧盟委员会主席容克评论道，“欧盟相信开放和公平的贸易，但我们不是天真的自由贸易者。当不得不采取反倾销和反补贴措施时，我们已露出牙

^① European Commission, “State Aid: Commission Approves 3.2 Billion Public Support by Seven Member States for a pan – European Research and Innovation Project in All Segments of the Battery Value Chain”. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/ip_19_6705, 访问时间: 2023 年 10 月 30 日。

^② European Commission, “State Aid: Commission Approves 2.9 Billion Public Support by Twelve Member States for a Second pan – European Research and Innovation Project along the Entire Battery Value Chain”. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_21_226, 访问时间: 2023 年 10 月 30 日。

齿”^①。此后，欧盟委员会开始越来越多地使用贸易防御工具。2015 ~ 2018 年，欧盟年均发起的反倾销、反补贴等贸易防御调查为 33 起，2019 ~ 2022 年则升至年均 44 起。与此相适应，欧盟针对贸易伙伴实施的临时性关税反制措施也更为频繁^②。

值得注意的是，在经济安全战略出台后，欧盟在运用贸易防御工具方面出现了明显的政治化趋势，即不再主要基于进口商品对欧洲企业和劳动者的冲击发起调查，而是更多出于政治和安全考量限制新兴产业产品进口，从而为本土产业发展争取时间。一个典型的案例是 2023 年 10 月欧盟委员会决定对进口自中国的纯电动载人汽车发起反补贴调查。该调查并非由欧盟企业提出申请，而是在部分成员国政府推动下由欧盟委员会直接发起，虽然这并未超出欧盟委员会的职权范围，但在实践中并不多见。此外，近几年欧盟针对军民两用物项出口管制方面的新动向也值得关注。由于欧洲在军民两用物项所属的安全与防务领域远未实现一体化，长期以来欧盟成员国主要在国际多边出口管制机制的框架下采取行动。直到 2009 年，欧盟才通过当年第 428 号条例建立了军民两用物项的出口管制机制^③。2014 年，欧盟委员会对该机制作了评估，总体上认为欧盟层面在协调成员国出口管制方面发挥的作用很有限^④。2021 年 6 月，欧盟修订了 2009 年条例，特别强调要关注敏感新兴技术的出口，并纳入了允许一个成员国根据另一成员国的立法实行出口管制的条款，意在加强成员国之间在欧盟委员会指导下的协调^⑤。2022 年 1 月，欧盟又对该条例作了修订。在 2023 年 10 月发布关键技术清单后，欧盟

① European Commission, “Europe’s Trade Defence Instruments – Now Stronger and More Effective”. <https://circabc.europa.eu/ui/group/2e3865ad-3886-4131-92bb-a71754ffec6/library/a43ebafe-aefc-46f6-a56c-e3a4896a7c71/details>, 访问时间：2023 年 10 月 30 日。

② 此处有关 2015 年至 2022 年欧盟发起贸易防御调查以及采取关税反制措施的情况，均来自欧盟委员会网站：https://policy.trade.ec.europa.eu/enforcement-and-protection/trade-defence_en，访问时间：2023 年 10 月 30 日。

③ European Union, Council Regulation (EC) No 428/2009 of Setting up a Community Regime for the Control of Exports, Transfer, Brokering and Transit of Dual-use Items (recast). <http://data.europa.eu/eli/reg/2009/428/oj>, 访问时间：2023 年 10 月 30 日。

④ European Commission, “The Review of Export Control Policy: Ensuring Security and Competitiveness in a Changing World”, COM (2014) 244 final, 24 April 2014.

⑤ European Union, Regulation (EU) 2021/821 of the European Parliament and of the Council on Setting up a Union Regime for the Control of Exports, Brokering, Technical Assistance, Transit and Transfer of Dual-use Items, 11 June 2021.

委员会表示正在对相关技术领域进行风险评估，之后将考虑是否实施出口管制。

最后，在涉外投资政策上，欧盟一方面已建立并将继续强化外商投资审查机制，另一方面则在加快建立对外投资审查机制。在欧洲经济一体化启动后的几十年时间里，欧盟委员会在外商直接投资领域并无任何权限。直到 2009 年《里斯本条约》生效才将谈判与缔结对外投资协定的权限划归欧盟委员会。随着国际金融危机和欧债危机爆发后外国直接投资大规模涌入参与企业并购，欧盟意识到有必要逐步建立统一的外商直接投资审查机制以维护安全和公共秩序，进而开始推动相关立法。此后，欧盟《外商直接投资审查条例》于 2019 年 4 月正式生效，并于 2020 年 10 月全面启动实施。该条例首次在欧盟层面构建起统一的外资安全审查框架，还规定了多项与外资流入和审查有关的通知和报告要求，旨在提高透明度和信息交流水平^①。为转化该条例的相关要求，欧盟成员国开始陆续建立、更新并强化落实本国的外商投资审查框架，并且设置联络点与欧盟和其他成员国之间协调合作。至 2022 年 6 月，有 18 个成员国建立或更新了本国的外商投资审查机制。以意大利为例，自 2020 年 10 月欧盟条例全面实施至 2023 年 8 月，该国先后八次调整更新本国外商投资审查框架，并基于该框架以威胁国家安全为由否决了多起外资并购案^②。为了更有效地维护自身经济安全，欧盟委员会正加快对《外商直接投资审查条例》进行评估，并于 2024 年 1 月提出了修订建议。此外，欧盟《外国政府补贴条例》也赋予欧盟委员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限，其适用范围包括外资企业在欧盟的并购和收购行为。该条例已于 2023 年 10 月正式生效，预计也将对外资企业在欧盟的投资活动产生重要影响。值得关注的是，近来欧盟开始酝酿针对本土企业对外投资的审查机制。欧盟经济安全战略提出，为应对关键技术和敏感知识泄露的风险，不仅要某些特定产品的出口进行管制，还要对欧盟企业的对外投资活动进行必要的限制。接下来，欧盟委员会将与成员国联合评估相关风险，组建一个由成员国专家构成的专门工作小组，之后建立一个新的保密性的合作机制。与此同时，欧盟委员会还将酌情与企业界、其他利益相关方以及伙伴国进行协商。2024 年 1

^① European Union, Regulation (EU) 2019/452 of the European Parliament and of the Council on Establishing a Framework for the Screening of Foreign Direct Investments into the Union, 19 March 2019.

^② 有关欧盟成员国建立或更新本国外商投资审查机制及其执行情况，参见 European Commission, “Annual Reports on Strategic Trade & Investment Controls 2022”, 1 September 2022.

月，欧盟委员会围绕对外投资审查提出了初步建议，包括加强现有工具和启动新工具等。

四 欧盟经济安全战略的落实前景及影响

经济安全战略的出台标志着欧盟对待国际经济合作的态度和内外经济政策的底层逻辑发生了重要变化，其在经济领域整体上转向干预主义和保护主义已成为大趋势。为彰显其行动力，欧盟委员会已按计划的时间表公布了一份关键技术清单，并且正在基于该清单加快审议出台或调整各项政策工具。2024 年 1 月 24 日，欧盟委员会发布题为“推进欧洲经济安全：引入五项新举措”的政策通报，也称为“经济安全一揽子计划”。该一揽子计划附带了五份立法和政策文件，涉及加大外资审查力度、限制欧盟企业对外投资、更有效管制军民两用物项出口、进一步支持两用技术研发以及加强欧盟科研安全等内容，被普遍认为是欧盟推进经济安全战略的核心举措^①。不难预见，接下来欧盟将加快推进经济安全战略的落实。

然而，从欧盟内部权能分配、其经济治理理念以及经济安全战略自身设计等多方面来看，该战略的落实前景及效果存在较大不确定性，甚至会因“去风险”而引发“新风险”。

首先，欧盟委员会与成员国权能分配的复杂性与模糊性恐将影响经济安全战略的落实。从欧盟内部的职权划分来看，外交与安全政策的绝大部分权力仍掌握在成员国手中，欧盟委员会在安全领域并没有决定权，而外交与安全政策高级代表并非真正的欧盟外交部长，其更多是欧盟外交与安全政策的协调人。因此，未来当经济安全战略的政策工具要求欧盟层面与成员国重新划分权限时，成员国可能会持谨慎态度。例如，《外商直接投资审查条例》主要规定在欧盟委员会与成员国之间建立起有关外商直接投资的信息交流机制，而审查外商直接投资的立法和执行权仍掌握在成员国手中。因此，虽然该条例自 2020 年 10 月起即正式实施，而且该条例要求成员国尽快建立或更新本国的外商投资审查机制并通知欧盟委员会，但是由于涉及对国家安全的不同理解与判断，成员国建立和更新本国机

^① European Commission, “Advancing European Economic Security: An Introduction to Five New Initiatives”, COM (2024) 22 final, 24 January 2024.

制的步调并不一致。截至2022年6月，欧盟27个成员国中仍有9个尚未最终建立外商投资审查机制，其中保加利亚和塞浦路斯尚未宣布要建立相关机制^①。预计未来在对外投资审查、出口管制等决定权主要在成员国层面的领域，欧盟委员会要推动成员国建立和执行相关机制也会遇到类似困难。为此，欧盟在经济安全战略中多次强调，一致行动是该战略成功的关键。

其次，以“安全”之名推行经济干预主义将使西欧国家政府与市场的关系面临新考验，也将对欧盟长期秉持的“社会市场经济”理念形成冲击。近年来，受到内外部诸多因素推动，西欧主要国家政府的经济角色都出现了相对于新自由主义的不同程度的回调，经济干预主义回潮，而经济安全战略的出台则意味着欧盟及其主要成员国的经济干预主义进一步升级。欧盟机构与成员国政府试图通过大规模补贴和相关立法重塑企业的生产、投资与进出口行为，要求作为经济主体的企业承担更多的政治与安全功能，这必然打破当前政府与市场之间关系的平衡，既会扰乱欧洲企业的创新部署，也会降低经济资源配置效率，不利于欧盟的经济复苏与长期可持续增长。此外，欧盟委员会放松竞争政策对成员国国家援助的限制，鼓励成员国支持一系列欧洲共同利益重要项目的做法，正在令1957年《罗马条约》确立的竞争政策的“共同准则”地位面临挑战，而后者恰是欧盟贯彻“社会市场经济”理念的核心政策^②。欧盟通过竞争政策限制成员国国家援助的初衷在于避免成员国为支持本国产业和企业而展开补贴竞赛，进而破坏欧洲单一市场正常运转的基础。然而，观察近几年获批启动的欧洲共同利益重要项目可发现，德国、法国、意大利几乎参与了所有项目，其政府提供的补贴规模也明显高于其他国家，而一些经济规模小、科技实力弱的成员国甚至未参与任何项目。不难预见，这些项目的落实必然会使得部分成员国的企业获得不对等的优势。这不仅会动摇欧洲单一市场的根基，也会加剧成员国之间经济发展的不平衡。鉴于此，不排除未来欧盟会基于跟踪评估作出适当调整。

最后，以“安全”之名推行经济保护主义可能会因夸大风险而滥用相关政策工具，进而损害欧盟的对外经贸利益。欧盟经济安全战略并未明确界定何为

^① European Commission, “Annual Reports on Strategic Trade & Investment Controls 2022”, 1 September 2022.

^② 有关竞争政策在欧盟经济政策架构中的“共同准则”地位的论述，参见孙彦红：《内部市场竞争与国际市场竞争力何以兼得？——欧盟竞争政策与产业政策关系新趋势探析》，载《德国研究》2023年第4期。

“经济安全”，欧盟成员国也并未就此达成共识，而是遵循“识别风险—去风险”的思路，基于一份关键技术清单来识别和应对“四类风险”。虽然欧盟在经济安全战略中提出“相称性”和“精确性”原则，即确保相关政策工具的使用要与风险水平相称，同时精确针对某些产品或行业，但是考虑到当前欧盟内部的风险焦虑，加之该战略对风险的分类界定又相当宽泛，未来识别风险及采用相关工具拥有较大的自由裁量空间，不仅难以作到相称和精确，反而使得对外经贸合作“泛安全化”的可能性大增，也更容易受到美国拉拢施压的影响。而过度的保护主义将会令欧盟遭受不必要的经贸利益损失。例如，前文述及，在 2023 年 10 月发布关键技术清单后，欧盟委员会于 2024 年 1 月基于对相关技术领域的风险评估出台了将加强军民两用物项出口管制的政策文件。因欧盟在该清单涉及的多个技术领域的设备和产品出口方面具备较强竞争力，若过度实行出口管制，恐会令其损失出口利益，并且削弱相关企业持续进行研发创新的能力。

总体而言，虽然欧盟出台经济安全战略更多的是被动因应内外部环境的变化，并且提出将“限制对全球经济的任何负面溢出影响”，但是鉴于欧盟在世界经济中的分量和影响，其在经济领域转向干预主义和保护主义又会反过来对国际经济秩序产生深刻影响。特别是，欧盟效仿并配合美国在尖端技术领域采取“小院高墙”的做法，即基于一份关键技术清单加强内外投资审查和出口管制，同时显著加大补贴力度以提升本土关键产业产能，不仅将对国际科技与经贸合作格局造成冲击，还将对其他经济体形成负面的示范效应，不利于维护自由开放的国际经济秩序。

值得注意的是，欧盟经济安全战略通篇并未提及中国，但是考虑到该战略围绕欧盟委员会主席冯德莱恩 2023 年 3 月底对华关系讲话中提出的“去风险”概念设计整体架构，而且诸多工具直接或间接涉及中国，该战略的确带有降低对华依赖、加强对华竞争的意味。考虑到欧盟长期是中国的第一大技术来源地，也是中国最重要的贸易伙伴之一，其收紧高技术领域对外合作必然会对中欧科技与经贸合作造成负面冲击。实际上，欧盟及其成员国在经济安全战略框架下采取的一些行动已经对中国产生了重要影响。2023 年 6 月 30 日，荷兰政府正式颁布了有关先进半导体设备的出口管制新条例，该条例已于 2023 年 9 月 1 日正式生效。根据新规，为确保国家安全，荷兰的半导体设备厂商必须为某些类型的先进半导体制造设备的出口申请许可证，包括 EUV 光罩保护膜及生产设备、EUV 光刻机等。由于目前荷兰企业阿斯迈尔几乎独家垄断全球的 EUV 光刻机市场份额，因

此这一新规必然给作为光刻机及相关设备重要进口方的中国带来挑战，特别是将导致中国芯片产业难以获取最新的制程技术和设备。荷兰出台这一新规在很大程度上也是美国施压的结果^①。这也表明，不论是主动向美国“看齐”，还是被动与美国配合，欧盟落实其经济安全战略都难以摆脱美国在科技与产业上全面打压中国这一地缘政治背景，也或多或少会加重该战略针对中国的色彩。

然而，应看到的是，中欧在经济上高度互补且利益深度交融，在应对气候变化、保护生物多样性、维护有效的多边主义等方面拥有诸多共同关切，并不存在根本的政治利益冲突。对此，欧盟及其主要国家领导人都有明确认识，法国总统马克龙、德国总理朔尔茨均公开反对对华“脱钩”，冯德莱恩本人也明确表示与中国“脱钩”既不可行，也不符合欧洲的利益。欧盟2023年6月夏季峰会专门讨论了经济安全战略，并在峰会结论中强调，欧盟仍视中国为重要经贸伙伴，将逐步降低在战略性领域对华依赖，但无意对华“脱钩”^②。实际上，根据欧盟委员会2021年和2022年发布的战略依赖调查报告，当前欧盟对中国存在高度依赖的商品的进口额占自中国进口总额的比重不足1%，确实不应夸大所谓“对华依赖”风险。自2022年年底以来，中欧领导人互访互动频繁，双方正着力修复疫情期间以及乌克兰危机全面升级以来严重受损的政治互信。自2023年9月以来，中欧在经贸、数字、环境领域的面对面交流再度重启。在2023年9月25日举行的第十次中欧经贸高层对话上，双方就宏观经济政策协调、产业链供应链合作、改善营商环境、世贸组织改革、金融业双向开放和监管合作等达成一系列成果和共识。特别是双方讨论了建立中欧原材料供应链预警机制，同意建立出口管制领域对话机制，还就欧盟近期推出的国际采购工具、外国政府补贴审查等政策深入坦诚交换了看法，而这都是在直接或间接地回应欧盟的风险关切及其经济安全战略。上述新进展表明，虽然中国和欧盟对彼此和中欧关系的看法存在差距，但双方都有加强对话合作的强烈愿望，并致力于建立和完善加强对话磋商的机制，意在有效管控分歧与矛盾，这将为双方最大限度地求同存异、加强务实合作提供保障。

^① Michael Race, “Dutch to Restrict Chip Equipment Exports Amid US Pressure”. <https://www.bbc.com/news/business-66063594#>, 访问时间：2023年10月30日。

^② European Council, European Council Meeting (29 and 30 June 2023) – Conclusions, Brussels, 30 June 2023.

结论与展望

本文较为全面系统地梳理与剖析了欧盟经济安全战略，包括其出台背景、政策架构与主要工具、与之相关的经济政策理念转变、其落实前景及影响等。总体而言，在新冠疫情延宕、乌克兰危机全面升级、新产业革命兴起、美国对华战略竞争加剧等因素叠加影响下，当前欧盟深陷风险与竞争力焦虑之中。经济安全战略的提出标志着欧盟首次将经济安全置于战略地位，其内外经济政策的底层逻辑正在由“效率至上”转为“效率与安全并重”，在某些领域甚至是“安全至上”。欧盟经济安全战略并未对何为“经济安全”作出明确界定，而是将“欧洲经济安全面临风险”这一判断作为逻辑出发点，遵循“识别风险—去风险”的思路设计了一套包括“四类风险”“三条路径及工具箱”以及“十一项行动”的政策架构。由其政策架构和工具箱可知，欧盟出台经济安全战略并非一时起意，而是近年来其内部主流经济政策理念渐趋保守直至达到某种程度“质变”，也即由提出“开放性战略自主”逐步发展至全面“去风险”的体现。当前欧盟正加快推进经济安全战略，但是从其内部权能分配、经济治理理念以及该战略自身设计等多方面来看，其落实前景及效果仍存在较大不确定性，有待跟踪观察。

随着经济安全战略的出台，欧盟的内外经济政策正以“安全”和“去风险”之名全面转向干预主义和保护主义，而这令其在维护内部单一市场有效运转和参与全球经济治理上均陷入尴尬境地。在内部，欧盟放松对成员国国家援助限制以支持“大项目”的做法使得竞争政策的“共同准则”地位面临挑战，而这有可能严重破坏欧洲单一市场的正常运转，进而对其长期秉承的“社会主义市场经济”理念形成冲击。在外部，欧盟出台的一系列具有域外影响的防御性单边政策或立法已经令其长期维护自由开放的国际经济秩序的形象严重受损。欧洲对外关系协会（ECFR）2023 年 2 月开展的一份民调显示，许多“全球南方”国家不再视欧盟为一个捍卫开放和“基于规则”的国际经济体系的重要行为体，而是认为欧盟正扮演着配合美国拉拢其他国家以击败俄罗斯并遏制中国的角色。他们认为，美国和欧盟正在共同打造一个充斥着制裁、出

口管制、投资审查和贸易保护主义措施的世界，这不利于他们的经济增长和国家利益^①。未来将如何在推进经济安全战略的过程中应对上述因“去风险”而引发的内外部“新风险”，恐怕是欧盟不得不面对的严峻挑战。

就中欧经贸关系而言，欧盟经济安全战略的确带有针对中国的意味，国际上也有不少解读认为，所谓“去风险”实则是自定义式地、有选择性地对华“脱钩”。不难预见，未来中欧经贸合作会因欧方态度趋于保守而遇到更多困难。然而，鉴于中欧经济相互依赖程度之深、欧洲经济正陷入低迷、欧美经济政策协调存在诸多障碍、一系列全球性挑战亟待联合应对等多重因素，欧盟与中国“脱钩”几无可能。中国国务院总理李强在2023年6月访问德国期间同该国工商界代表座谈时强调，应该辩证看待依赖问题，防风险和合作不是对立的，不合作才是最大的风险^②。欧盟外交与安全事务高级代表博雷利2023年9月访华期间在北京大学发表演讲时也明确提出，“我们需要与中国合作，正如中国需要与我们合作一样。我们当前的世界相互依存程度很深，也充满冲突，因此我们更需要合作”^③。可见中欧双方对于必须加强对话与合作拥有高度共识。实际上，在世界百年未有之大变局加速演进的当下，中欧作为世界两大力量、两大市场、两大文明，彼此保持密切沟通、妥善处理竞争与分歧、深化务实合作完全符合双方利益，不仅不会增加彼此的风险，还会为动荡不安的世界注入更多确定性，为全球“去风险”。

(责任编辑 聂保诚)

^① Timothy Garton Ash, Ivan Krastev and Mark Leonard, “United West, Divided from the Rest: Global Public Opinion One Year into Russia’s War on Ukraine”, ECFR Policy Brief, 22 February 2023, <https://ecfr.eu/publication/united-west-divided-from-the-rest-global-public-opinion-one-year-into-russias-war-on-ukraine/>, 访问时间：2023年10月30日。

^② 《李强同德国工商界代表座谈交流》，https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202306/content_6887240.htm, 访问时间：2023年12月7日。

^③ 《欧盟外交与安全事务高级代表兼欧洲委员会副主席何塞普·博雷利在北京大学进行演讲》，https://www.eeas.europa.eu/eeas/china-speech-high-representativevice-president-josep-borrell-pekings-university_en, 访问时间：2023年12月7日。