

“欧洲经济主权与技术主权”的战略内涵分析*

忻 华

内容提要:面对当前经济全球化和欧洲一体化受挫的形势,冯德莱恩领导的欧盟委员会希望增强欧盟的主体性和领导力,为此要持续推进“欧洲经济主权与技术主权”的建设,将其作为新一届欧委会的施政重心之一。“欧洲经济主权与技术主权”的构想源于对“欧洲战略自主”概念的延伸与阐发,其理论基础是传统的地缘政治理论、“经济与技术民族主义”观点和“干预主义”模式;具体内容以产业政策为核心,涵盖贸易、投资、金融、全球治理、战略安全和经济外交等领域;政策抓手是“战略性价值链”。欧盟新领导层的这一构想凸显出地缘战略的“大局观”和“对外竞争力焦虑”,蕴含了决策者对经济全球化的危机、中美欧三边竞争的变局以及欧洲工商界利益集团诉求的战略考量,同时也将面临政治逻辑与经济理性、欧洲一体化的推进速度与欧盟权力的构建深度之间的两难困境。“欧洲经济主权与技术主权”的构建将会强化欧盟对华负面态度,推动其减少对华经济“依赖”,进而加剧中欧双边竞争。

关键词:“欧洲经济主权与技术主权” 欧盟产业政策 中美欧 竞争 中欧关系

当前的欧洲一体化进程在内外多重危机的冲击下,面临巨大的不确定性。在内部,民粹主义与疑欧主义力量的崛起显示出精英与民众之间的社会撕裂,而2020年3月以来的疫情不仅暴露了欧洲一体化的短板,更使得欧盟成员国之间因援助资金的筹集与分配产生了尖锐的矛盾。^① 乌尔苏拉·冯德莱恩(Ursula von der Leyen)领导的欧

* 本文为上海市哲社规划中青班专项课题(项目编号:2012FGJ001)和上海市教委“阳光计划”项目(项目编号:102YG06)的阶段性研究成果。感谢审稿专家的修改建议。

^① “EU Divisions Laid Bare by ‘Frugal Four’ Recovery Proposal,” *Financial Times*, 25 May 2020, <https://www.ft.com/content/add218ac-f63d-4b65-af5c-3c4e9033e015>, last accessed on 8 June 2020.

盟委员会(以下简称“欧委会”)的疫后经济复苏计划在5月27日艰难出台,却引发各成员国间的剧烈争执,直到7月21日,史无前例的连续五天“马拉松”式的欧盟首脑峰会才最终通过了这一计划。^① 在外部,不仅美欧矛盾继续加深,经济全球化也因疫情出现持续退潮的危险。内外危机交织的变局下,欧盟和欧洲主要大国的领导层希望增强欧盟的领导力,并意图通过新的构想与政策体系达到目的。

法国总统马克龙自2017年上任以来,屡屡提及“欧洲主权”的构想,并认为其包含“经济主权”和“技术主权”。^② 2018年初以来,他的主张不仅得到欧委会前任主席容克的响应,^③也引发了欧洲智库关于“欧洲经济主权与技术主权”的政策讨论。^④ 2020年初至今,以冯德莱恩为首的新一届欧委会出台了包括《欧洲新产业战略》《欧委会人工智能白皮书》《欧洲数据战略》《循环经济行动计划》和《欧洲能源系统一体化战略》在内的33份旨在提升欧盟技术与产业水准的政策文件,^⑤以及关于投资审查和反补贴的配套政策文件,对“经济主权与技术主权”的战略理念做了更细致的阐释,并

① “Ursula von der Leyen’s Big Gamble with Borrowed Money: Commission President Tries to Square Many Circles with €750 Billion Crisis Recovery Package,” POLITICO, 27 May 2020, <https://www.politico.eu/article/ursula-von-der-leyens-big-gamble-with-borrowed-money/>, last accessed on 8 June 2020; “Rutte Calls for ‘Sparing’ Use of EU Funds ahead of Budget Summit,” <https://www.politico.eu/article/rutte-calls-for-sparing-use-of-eu-funds-ahead-of-budget-summit/>, last accessed on 12 July 2020; European Council, Conclusions-17, 18, 19, 20 and 21 July 2020, EUCO 10/20, CO EUR 8, CONCL 4, Brussels, 21 July 2020.

② 2017年9月,马克龙在索邦大学的演讲中首次提出了“欧洲主权”的概念,2018年4月在欧洲议会、2019年8月在法国驻外大使全体会议、2020年2月在法国战争学院的几次演讲中又对这一概念做了进一步的阐释。他指出,应通过建设“欧洲主权”来强化欧盟的决策与行动能力,“欧洲主权”包括“技术主权”和产业、贸易、金融等领域的“经济主权”。

③ Jean-Claude Juncker, “The Hour of European Sovereignty: State of the Union 2018,” 18 September 2018, European Commission.

④ 从2018年年初至2019年年底冯德莱恩欧委会上任之际,欧洲智库关于“欧洲战略自主”“欧洲主权”和“欧洲经济主权与技术主权”的讨论尤为密集,至今仍在进行。从欧洲议会研究部(EPRS)和欧委会下属的“欧洲政治战略中心”(EPSC)这两家欧盟内设智库,到“欧洲对外关系委员会”(ECFR)和“布鲁盖尔研究所”(Bruegel)等专注于欧盟事务研究的智库,再到“德国国际与安全事务研究所”(SWP)等成员国层面的顶尖智库,都积极参与了讨论。欧洲智库关于“战略自主”“经济主权”和“技术主权”的代表性建言有:Barbara Lippert et al., eds., “European Strategic Autonomy: Actors, Issues, Conflicts of Interests,” SWP Research Paper 4, March 2019, Berlin; Mark Leonard and Jeremy Shapiro, eds., *Strategic Sovereignty: How Europe Can Regain the Capacity to Act*, European Council on Foreign Relations, June 2019; Mark Leonard et al., “Securing Europe’s Economic Sovereignty,” *Survival: Global Politics and Strategy*, Vol.61, No.5, 2019, pp.75-98.

⑤ 2019年底以来冯德莱恩欧委会关于技术与产业领域的政策文件有33份,其中最重要的纲领性文件有:European Commission, “Strengthening Strategic Value Chains for a Future-ready EU Industry,” Report of the Strategic Forum for Important Projects of Common European Interest, 5 November 2019; “Secure 5G Deployment in the EU: Implementing the EU Toolbox,” COM (2020) 50 final, Brussels, 29 January 2020; “Report on the Safety and Liability Implications of Artificial Intelligence, The Internet of Things and Robotics,” COM (2020) 64 final, Brussels, 19 February 2020; “White Paper on Artificial Intelligence: A European Approach to Excellence and Trust,” COM (2020) 65 final, Brussels, 19 February 2020; “A European Strategy for Data,” COM (2020) 66 final, Brussels, 19 February 2020; “A New Industrial Strategy for Europe”; “Circular Economy Action Plan: The European Green Deal,” 11 March 2020; “Powering a Climate-Neutral Economy: An EU Strategy for Energy System Integration,” COM (2020) 299 final, Brussels, 8 July 2020.

将其视为欧盟应对国际战略竞争的“地缘政治”政策的组成部分。^①而2020年3月至今的疫情促使欧盟与法德等主要成员国领导层下定决心,强化欧盟经济决策权威,推进“欧洲经济主权与技术主权”的建设。^②据此,冯德莱恩欧委会于5月27日推出了总预算达7500亿欧元的“下一代欧盟”经济复兴计划,7月4日与德国联合推出《共谋欧洲的复苏:德国担任欧盟理事会轮值主席国的工作计划》。^③以上可见,对“欧洲经济主权与技术主权”的建设已成为冯德莱恩欧委会的决策与施政的重心之一。有鉴于此,本文尝试分析冯德莱恩欧委会关于“欧洲经济主权与技术主权”的战略构想与政策体系的概念源流、理论基础、具体内容、战略考量、历史困境及其对中欧关系的影响,以期深入理解冯德莱恩欧委会的宏观战略布局。

一 “欧洲经济主权与技术主权”的概念源流与理论基础

“主权”一词的本意是指民族国家在自己领土范围内享有的排他性和强制性的决策与管理的权力。^④欧洲一体化的进程,是西欧民族国家为确保自身的生存与繁荣,将部分经济决策的主权让渡和汇集到具有“超国家”色彩的一体化架构的过程。基于成员国授权,欧盟行使部分原属成员国主权范畴的权力,但为了避免在自身与其成员国的权力划分上产生概念与话语的混淆,欧盟过去一直未曾使用“主权”的概念指代自身的权力。界定了欧盟权力范围的三大条约,即《罗马条约》《马斯特里赫特条约》和《里斯本条约》的文本里完全找不到“主权”一词。受此影响,目前所见的学术文献,只有零星著述从民族国家“主权”的角度切入,去观察欧盟与其成员国的权力分配关

^① 2020年年初以来,冯德莱恩欧委会多名委员在重要公开场合表达了这样的观点:在经济、产业与技术领域构建“欧洲经济主权与技术主权”的决策具有越来越重要的政治与战略意义,对外经济关系与地缘政治正在融为一体。详见 European Commission Vice President Maros Sefcovic, Keynote Speech at the Munich European Conference during the European Dinner, Brussels, 13 February 2020; European Commission President von der Leyen, Keynote Speech at the BusinessEurope Day 2020, Brussels, 5 March 2020。

^② 2020年3月9日冯德莱恩上任百日之际发表讲话,再次强调要加强各方面的“欧洲主权”。2020年4月30日,欧盟外交与安全政策高级代表博雷利(Josep Borrell)在“欧洲对外关系委员会”发布的政策研究报告也表达了类似的观点。详见 European Commission, Remarks by Commission President von der Leyen at the Press Conference on the First 100 Days of Her Mandate, Brussels, 9 March 2020; Josep Borrell, “The Post-Coronavirus World is Already Here,” European Council on Foreign Relations, 30 April 2020。

^③ “Europe’s Moment: Repair and Prepare for the Next Generation,” COM (2020) 456 final, Brussels, 27 May 2020; “Together for Europe’s Recovery: Program for Germany’s Presidency of the Council of the European Union, Berlin,” 4 July 2020。

^④ 对“主权”这一概念的详细定义与分类,参见 Stephen Krasner, *Sovereignty: Organized Hypocrisy*, Princeton University Press, 1999。

系,论证欧盟成员国的主权体系出现了某种“异化”或“流变”,^①没有文献提及“欧洲主权”“欧盟主权”或“欧洲经济主权与技术主权”。可见,学术界尚未将“超国家”的欧洲一体化架构与“主权”的概念联系起来。

(一)“欧洲经济主权与技术主权”的概念源流

事实上,对“欧洲经济主权与技术主权”的理论建构与政策讨论,集中于欧洲政治精英和智库学者,源于对“欧洲战略自主”这一概念的引申与阐发。2016年6月28日出台的《欧盟外交与安全政策的全球战略》文件首先提出了“欧洲战略自主”的设想。在此基础上,法国总统马克龙和欧委会前任主席容克阐述了“欧洲主权”的构想,认为这是实现“战略自主”的基础与途径。而冯德莱恩欧委会成员在2019年9-11月的候任听证会上多次将“战略自主”与“经济主权”和“技术主权”联系在一起,以阐述自己未来的政纲,认为前者是总体愿景,后者是更为具体的战略与政策意向。^②

2020年初以来,欧盟和法德等成员国的政治领导层开始越来越频繁地交替使用“战略自主”“经济主权”和“技术主权”概念,来描绘欧盟未来的技术进步、产业升级和其他相关经济政策议题的总体布局与战略方向。换言之,这三项概念勾勒出当前欧盟战略决策布局的重心。如2020年初以来出台的33份欧盟产业政策文件、3月25日出台的防止“第三国”趁疫情购买“欧洲战略资产”的指南、6月17日出台的《关于外国补贴和建立公平竞技场的白皮书》、7月4日出台的《共谋欧洲的复苏:德国担任欧盟理事会轮值主席国的工作计划》等^③大多包含了这三项构想的主要内容。与此同时,“欧洲对外关系委员会”(ECFR)和“布鲁盖尔研究所”(Bruegel)等欧洲顶尖智库陆续提出各种建言,系统阐述对这三项构想的政策设计,从中衍生出欧盟的“数据主权”“健康主权”等概念,^④为此拓展更为丰富的内涵。欧盟决策层关于三项构想的概

^① Matej Avbelj, “Theorizing Sovereignty and European Integration,” *Ratio Juris*, Vol.27, No.3, 2014, pp.344-363; Neil Walker, ed., *Sovereignty in Transition: Essays in European Law*, Hart Publishing, 2003, pp.3-32, 87-114; Philip Lynch, “Sovereignty and the European Union: Eroded, Enhanced, Fragmented,” in Laura Brace and John Hoffman, eds., *Reclaiming Sovereignty*, Bloomsbury Academic, 2016, pp.42-61.

^② 冯德莱恩刚被提名为新一届欧委会主席人选之时,就在2019年6月21日推出了关于未来施政纲领设想的文件“A Union that Strives for More: My Agenda for Europe”,提出要振兴“欧洲技术主权”。冯德莱恩欧委会上任伊始,在2020年1月29日出台的新一届欧委会2020年工作计划里,提出要加强“欧洲经济主权”,详见“European Commission Work Program 2020: A Union that Strives for More,”COM (2020) 37 final, Brussels, 29 January 2020.

^③ European Commission, “Guidance to the Member States Concerning Foreign Direct Investment and Free Movement of Capital from Third Countries, and the Protection of Europe’s Strategic Assets, ahead of the Application of Regulation (EU) 2019/452,” COM (2020) 1981 final, 25 March 2020; “White Paper on Leveling the Playing Field as regards Foreign Subsidies,” COM (2020) 253 final, 17 June 2020; “Together for Europe’s Recovery: Program for Germany’s Presidency of the Council of the European Union”.

^④ Jonathan Hackenbroich et al., “Health Sovereignty: How to Build a Resilient European Response to Pandemics,” European Council on Foreign Relations, 30 June 2020.

念特征,如表 1 所示。

表 1 欧盟决策层关于“战略自主”“经济主权”和“技术主权”战略构想的概念特征

各项战略 基本特征	I. 欧洲战略自主 (欧洲战略主权)	II. 欧洲经济主权	III. 欧洲技术主权
1. 战略构想的理论基础	大国权力斗争的地缘政治理论,尤其是均势理论	地缘政治理论、经济民族主义、干预主义治理模式	地缘政治理论、技术民族主义、干预主义治理模式
2. 战略构想反映的欧盟决策精英对当前国际战略格局变迁的认知	美欧裂痕和中欧竞争的加剧,使大国竞争成为塑造国际战略格局的主要力量,欧盟在国际社会中的自主性面临严重威胁	世界经济运行与大地缘政治正在紧密结合,欧盟必须从地缘经济与地缘政治的视角出发制定经济政策	尖端技术的研发与应用不仅影响了世界经济格局,而且具有重要的地缘战略含义,也正在深刻影响着大国竞争的态势
3. 战略构想追求的总体目标	在决策与运作的各领域,尤其是在经济与安全两个领域,欧盟都要实现充分的自主决策,并形成落实战略意图的强大执行能力	强化欧盟对经济各领域的决策权威、政策效力和实施的效率,影响乃至塑造世界经济格局转换的方向与节奏	在人工智能和数字通信等尖端技术领域占据世界领先地位,自主掌控数据信息,并能够主导国际技术标准与管制规则体系的构建
4. 受到战略构想的影响与引导的欧盟政策领域	欧盟对外经济、外交、防务、军事和战略安全等领域	欧盟经济及相关领域,包括:技术与产业、贸易与投资、金融与货币、全球治理、安全与防务的经济基础和经济外交	
5. 战略构想对当前欧盟对外关系的关注焦点	<ul style="list-style-type: none"> • 在美国意图推卸跨大西洋防务责任的背景下,推进欧洲共同安全与防务体系的建设,形成欧盟自主掌控的战略安全决策与执行的力量 • 因应中美地缘战略竞争,增强欧盟对国际格局的影响与塑造能力 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 因应美欧经济竞争加剧的变局,强化欧盟反制美国贸易战的对外经济战略体系 ○ 针对中欧经济关系的竞争性大幅增强的新形势,强化欧盟的决策能力 	<ul style="list-style-type: none"> • 在尖端技术领域赶超美国等领先大国,改变欧盟目前不利的处境 • 建立欧盟能够自主掌控的“战略性技术”与“战略性价值链”

注:表由作者自制。

从表1可见,“战略自主”的概念包含了冯德莱恩欧委会对未来欧盟运行与决策的宏观愿景的总体设计,具有全局性和长远性,其核心目的在于摆脱域外大国对欧盟战略规划与行动能力的限制;而“经济主权”和“技术主权”则是当前欧盟领导层为应对日趋激烈的国际经济竞争产生的决策意向,旨在强化欧盟在具体领域的决策权力、政策执行效率和对外影响力。三者相辅相成。

(二)“欧洲经济主权与技术主权”的理论基础

总体而言,以下三方面的理论争论,在很大程度上塑造了当前欧盟决策层关于“经济主权”和“技术主权”的战略认知、决策意向与政策架构。

首先,在对宏观全局的战略认知上,推崇开放性国际秩序的自由主义政治理论与聚焦于大国权力斗争的传统地缘政治理论之间的争论,左右着欧盟有关“经济主权与技术主权”的总体研判。每当大国权力斗争推动的地缘政治主导国际格局之时,欧洲学者就会强调欧洲在世界大国交锋中的尴尬处境,呼吁整合欧洲一体化架构的内部力量,建设“超国家”的权力体系,阐述与“经济主权与技术主权”相关的政策设计。而当经济全球化进程推动国际社会趋于开放的时候,支持自由主义国际秩序的理论就会产生更广泛的影响,进而催生关于欧盟“软实力”的研究,促使欧盟信心满满地向外推广自身的价值观和规则体系,而欧盟也会较少谈论“欧洲的主权”,而更多地宣示欧洲的“主义”。

例如,冷战时期美苏对抗导致的地缘政治僵局,催生了如何维护西欧民族国家自主性的研究文献,形成了欧洲一体化的早期理论。^①受其影响,西欧各国让渡少量经济主权汇聚到欧共体层面,奠定了“欧洲经济主权与技术主权”的制度基石。冷战结束后,新自由主义大行其道,美国致力于建设国际多边贸易体系和全球治理架构,希冀确立全球通行的共同规则体系。与此相应,关于欧盟“规范性权力”的研究著述陆续涌现,^②推动欧盟在完善欧洲单一市场和货币联盟的基础上,积极推广自由主义的价

^① 关于欧洲一体化的架构与未来发展方向的早期文献,着眼于对冷战格局中的欧洲联合前景的预期,提出了未来建设带有“超国家”的“联邦主义”特征的欧洲政治一体化架构的愿景或制度设计。对欧洲一体化的架构与演进方向的最初设计,就是基于战略安全考量,出于政治目的,而非经济考量。这方面的代表性论述,详见 Ernst B. Hass, *The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces 1950-1957*, Stanford University Press, 1958, pp.32-58, 213-317;对这一时期主张建设“联邦主义的欧洲”的思潮与文献的综述,可参见 Michael Burgess, *Federalism and European Union: The Building of Europe, 1950-2000*, Routledge, 2000, pp.23-54。

^② 这一时期对欧盟的“规范性”权力与“软实力”进行评述和建言的代表性著述有: Andrew Moravcsik, “Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmental Approach,” *Journal of Common Market Studies*, Vol.31, No.4, 1993, pp.473-524; Beate Kohler-Koch, “The Evolution and Transformation of European Governance,” in Beate Kohler-Koch and Rainer Eising, eds., *The Transformation of Governance in the European Union*, Routledge, 1999, pp.13-34; John Peterson, “The Santer Era: The European Commission in Normative, Historical and Theoretical Perspective,” *Journal of European Public Policy*, Vol.6, No.1, 1999, pp.46-65。

值与规则。当下,经济全球化受挫,美国主导的自由主义国际秩序出现动摇,中美欧三边竞争加剧,大国权力斗争重新成为塑造国际格局的重要方式。面对这一变局,欧洲学术界重新开始探讨权力政治与地缘政治的特征,阐述“欧洲主权”的战略意义。^① 受其影响,冯德莱恩将其自己的执政团队称作“地缘政治欧委会”,并使用地缘政治理论阐述自身关于“欧洲战略自主”和“欧洲经济主权与技术主权”的政策设想。

其次,在政策总体走向上,“经济与技术民族主义”和经济全球化理论之间的争论,对当前欧盟有关“经济主权与技术主权”的决策意向产生了深刻的影响。“经济与技术民族主义”主张由排他性的“主权”所有者实施强有力的干预,使主权体系摆脱对外国技术与产品的依赖,通过“自主”的路径选择,最大限度地推进主权体系自身的技术进步、产业升级与经济增长。“经济民族主义”理念发轫于19世纪30-40年代的德国学者李斯特(Friedrich List)的著述,^②而“技术民族主义”观念起源于19世纪后期工业化进程起步较晚的国家的“赶超”战略。^③ “经济与技术民族主义”理论的核心内容,是从政治与战略的层面规划产业政策和实施贸易保护,因而与保护主义理论^④、“进口替代型”战略^⑤、“战略性贸易政策”^⑥和“发展型国家”的概念^⑦存在密切的联系,在两次世界大战之间、1960年代后期至1970年代中期以及1980年代中期三度成

① 从中美对抗的地缘战略背景入手,基于评估大国斗争与权力转移的理论,阐述加强“欧洲主权”的必要性的代表性建言,参见 Alicia Garcia Herrero, “Europe in the Midst of China—U.S. Strategic Economic Competition: What Are the European Union’s Options?” Working Paper, Bruegel, 8 April 2019; Maria Demertzis et al., “A Strategic Agenda for the New EU Leadership: Memo to the Presidents of the European Commission, Council and Parliament,” Bruegel, 13 June 2019; Barbara Lippert and Volker Perthes, eds., “Strategic Rivalry between United States and China: Causes, Trajectories, and Implications for Europe,” SWP Research Papers, 20 April 2020。

② 关于李斯特经济民族主义的思想体系介绍,详见 Friedrich List, *The National System of Political Economy*, Longmans, Green, and Co., 1909, pp.159-263。

③ 关于19世纪后期“技术民族主义”的概念体系,可参见 Richard J. Samuels, “Rich Nation, Strong Army”: *National Security and the Technological Transformation of Japan*, Cornell University Press, 1996, pp.33-78。冷战结束以来关于“技术民族主义”理论的较系统的论述,参见 Sylvia Ostry and Richard R. Nelson, *Techno-Nationalism and Techno-Globalism: Conflict and Cooperation*, The Brookings Institution, 1995, pp.60-62。

④ 关于贸易保护主义的政治经济学理论的代表性著述,参见[美]贾格迪什·巴格沃蒂:《贸易保护主义》,王世华等译,中国人民大学出版社2013年版,第37-96页。

⑤ 关于“进口替代型”战略的理论与实践的代表性论述,参见 Javier A. Reyes and W. Charles Sawyer, *Latin American Economic Development* (Second Edition), Routledge, 2015。

⑥ “战略性贸易政策”的实质是为了开展对外战略竞争而实施的产业政策,代表性著述参见 Paul R. Krugman, *Strategic Trade Policy and the New International Economics*, The MIT Press, 1986, pp.1-46。

⑦ “发展型国家”是指由政府借助经济民族主义导向的产业政策规划来最大限度地推动增长的国家经济决策与运作体系,最早提出这一概念的著述是 Chalmers A. Johnson, *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*, Stanford University Press, 1982, pp.35-82。

为备受学术界和政治精英热议的社会思潮。^①而经济全球化理论则与1970年代以来的新自由主义的“相互依存”理论存在较多关联,认为通过推进市场与生产的全球化进程,可以提高财富增长的整体效率。

二者争论反映在欧共体(欧盟)的政策话语中,形成了“堡垒欧洲”(Fortress Europe)与“全球欧洲”(Global Europe)的理念之争。^②随着欧洲一体化的不断深化,具有“超国家”色彩的欧共体(欧盟)逐渐掌握了原先属于民族国家的部分决策权力,因而传统上属于民族国家范畴的“经济与技术民族主义”,升级为其边界内带有“堡垒欧洲”色彩的区域性“欧洲经济与技术民族主义”,也被称为“超国家的经济爱国主义”。^③当前由于欧盟在尖端技术研发和先进制造业的国际竞争中受到美国压制,处于不利地位,而新冠疫情更使其意识到依赖域外提供关键性技术与产品的危险性,因而冯德莱恩欧委会祭出“欧洲经济与技术民族主义”的大旗,致力于实现欧盟对战略性新兴产业和关键性技术研发的“自主掌控”。^④

再次,在具体政策上,致力于提升经济竞争力的“国家干预主义”和主张自由放任的“市场原教旨主义”这两种治理模式的争论,影响着欧盟关于“经济主权与技术主权”的体系构建。伴随着欧洲一体化的历史演进,“国家干预主义”升华为“区域性干预主义”。每当欧共体(欧盟)与美国和日本等发达经济体之间的经济发展水平的差距加速扩大之时,“干预主义”政策因为有助于决策者直接左右经济变化的方向和节

① 关于1950年代至1980年代的欧洲“经济民族主义”观念与政策实践的代表性著述,参见Jean-Jacques Servan-Schreiber, *The American Challenge*, Penguin, 1969; Christian Grabas and Alexander Nützenadel, eds., *Industrial Policy in Europe after 1945: Wealth, Power and Economic Development in the Cold War*, Palgrave Macmillan, 2014, pp.13-186; Yves Meny and Vincent Wright, eds., *The Politics of Steel: Western Europe and the Steel Industry in the Crisis Years (1974-1984)*, Walter de Gruyter & Co., 1986。关于1970-1980年代的“技术民族主义”与“技术主权”理论的代表性著述,参见Steven Globberman, “Canadian Science Policy and Technological Sovereignty,” *Canadian Public Policy*, Vol.4, No.1, 1978, pp.34-45; Maurice Charland, “Technological Nationalism,” *Canadian Journal of Political and Social Theory*, Vol.10, No.1-2, 1986, pp.196-220; Robert B. Reich, “The Rise of Techno-Nationalism,” *The Atlantic Monthly*, May 1987, pp.62-69。

② “堡垒欧洲”一词是指欧洲一体化架构中针对欧洲域外行为体的排他性的政策体系,包括欧洲单一市场的共同对外关税与非关税壁垒、共同难民庇护政策、共同边界管理等。在欧盟对外经济政策领域,“堡垒欧洲”用于指称欧盟出于对外经济竞争目的而实施的产业政策与贸易保护政策,代表性著述可参见Brian T. Hanson, “What Happens to Fortress Europe? External Trade Policy Liberalization in the European Union,” *International Organization*, Vol.52, No.1, 1998, pp.55-85; Alasdair R. Young, “The Incidental Fortress: The Single European Market and World Trade,” *Journal of Common Market Studies*, Vol.42, No.2, 2004, pp.393-414。“全球欧洲”是指欧盟顺应经济全球化潮流而推行的贸易与投资自由化政策,2006年的欧盟贸易战略文件即使用了“全球欧洲”一词。

③ 关于“超国家”层面的欧盟区域性的“经济民族主义”的代表性理论阐释,可参见Ben Clift and Cornelia Woll, “Economic Patriotism: Reinventing Control over Open Markets,” *Journal of European Public Policy*, Vol.19, No.3, 2012, pp.307-323。

④ European Commission, “A New Industrial Strategy for Europe,” COM (2020) 102 final, Brussels, 10 March 2020; European Commission President von der Leyen, Keynote Speech at the BusinessEurope Day 2020.

奏,总能受到青睐。^①而每当这种差距缩小之时,如苏联解体后的1990年代,在欧美主流经济学思潮的影响下,欧盟决策层会更多地倒向“市场原教旨主义”模式,极力推动欧洲单一市场和对外贸易的自由化。

2008年国际金融危机爆发以来的十余年间,在人工智能、量子计算、信息通信和大数据应用等新兴战略性技术与产业领域,乃至在经济发展的总体实力上,美欧差距有增无减。^②单是美国苹果公司在2020年初的股价市值就超过了德国DAX指数包含的30家德国顶尖公司的股价市值总和。^③面对不利形势,欧盟决策者越来越焦虑,希望采取立竿见影的政策模式。^④因此,冯德莱恩欧委会采取了“区域性干预主义”的立场,精心构建“欧洲经济主权与技术主权”的政策架构。

总之,自2017年初特朗普政府上台以来,全球化进程出现逆转,“金德尔伯格陷阱”再现,国际社会面临全球治理与国际机制等国际公共产品匮乏的危机,甚至可能出现世界经济与国际政治的再度失序。在此背景下,欧盟从追求“战略自主”的总体目标出发,愈来愈转向传统的权力政治与地缘政治的视角,采取“经济与技术民族主义”的立场,按照“干预主义”的模式制定具体政策,由此形成了冯德莱恩欧委会的“经济主权与技术主权”构想的理论基础。

^① 1960年代中后期,美国在半导体和航天领域的技术突破和产业升级使欧洲第一次感受到严重的危机,法国学者让-雅克·塞尔旺-施赖贝尔(Jean-Jacques Servan-Schreiber)专门著书阐述“美国的挑战”,欧共体决策层受到震动,遂着手制定垂直型产业政策和推动成员国开展协作的技术研发项目规划。目前所能见到的历史记录显示,这是欧共体(欧盟)的决策层第一次推行系统的“区域性干预主义”政策,其具体进程可参见Laurent Warlouzet, “Towards a European Industrial Policy? The European Economic Community (EEC) Debates, 1957-1975,” in Christian Grabas and Alexander Nützenadel, eds., *Industrial Policy in Europe after 1945: Wealth, Power and Economic Development in the Cold War*, Palgrave Macmillan, 2014, pp.213-235。此后在1980年代中期和1999-2005年,欧共体(欧盟)又二度围绕美欧经济发展水平的差距这一关切点,制定和推行了产业政策和技术研发项目。

^② 欧洲智库对美欧之间在技术研发、劳动生产率、经济增速和综合实力上的差距进行了详细的评估,参见World Economic Forum, “The Europe 2020 Competitiveness Report: Building a More Competitive Europe,” February 2014, pp.4-6; Ulrike Franke, “Harnessing Artificial Intelligence,” European Council on Foreign Relations, July 2019; Randolph Luca Bruno et al., “Determinants of Productivity Gap in the European Union: A Multilevel Perspective,” Institute of Economics Scuola Superiore Sant’Anna, August 2019; Dalia Marin, “Europe Needs a DARPA,” Bruegel, 14 February 2020。

^③ “The Apple Effect: Germany Fears Being Left Behind by Big Tech,” *Financial Times*, 28 January, 2020, <https://www.ft.com/content/6f69433a-40f0-11ea-a047-eae9bd51ceba>, last accessed on 12 July 2020。

^④ 2010年以来,欧洲在人工智能等新兴技术的研发及相关产业的推进方面,不仅落后于美国,而且受到中国的挑战。从2018年初开始,欧洲智库聚焦于欧盟在技术与产业领域内的国际差距的出版物大量涌现。其代表性的论述有Andrea Renda, “Artificial Intelligence: Ethics, Governance and Policy Challenges,” Task Force Report, Center for European Policy Studies, Brussels, February 2019; Maria Demertzis and Guntram Wolff, eds., “Braver, Greener, Fairer: Memos to the EU Leadership, 2019-2024,” Bruegel, July 2019; Ulrike Franke and Paola Sartori, “Machine Politics: Europe and the AI Revolution,” Policy Brief, European Council on Foreign Relations, July 2019; Michael Servoz, “The Future of Work? Work of the Future: On How Artificial Intelligence, Robotics and Automation are Transforming Jobs,” European Commission Report, May 2019; European Parliament, “How to Tackle Challenges in a Future-Oriented EU Industry Strategy?” Vol.2, 14 June 2019。这些都是长达100页以上的研究报告。

二 “欧洲经济主权与技术主权”政策体系的具体内容

当前冯德莱恩欧委会关于“欧洲经济主权与技术主权”的战略构想,既是对“欧洲战略自主”和“欧洲主权”等概念的引申与阐发,也是对领导层希望欧洲技术与产业加速升级的决策意向的理论升华。受法国总统马克龙和前任欧委会主席容克的影响,欧洲智库学者从2018年初开始密集地研讨和阐释“经济主权与技术主权”的架构与内涵,提出了详细的政策设计。^①在其影响下,冯德莱恩欧委会从2020年初至今,持续推进对这一构想的战略决策与具体落实。

(一)“欧洲经济主权与技术主权”政策体系的总体架构与内容要点

2019年6月获得初步提名之后,冯德莱恩及其团队成员开始在各种公开场合透露其关于“经济主权”和“技术主权”的战略构想。2019年12月初冯德莱恩欧委会正式上任至今,已公布了110多份与之相关的决策文件、工作组报告、听证会证词和重要场合演讲稿,较为系统地阐述了当前欧盟决策者在各个政策领域构建“经济主权与技术主权”的具体目标、政策工具和愿景规划。根据冯德莱恩欧委会的所有相关记录,笔者对“欧洲经济主权与技术主权”的政策架构与内容要点进行了梳理,列成表2,如下。^②

^① Mark Leonard et al., “Redefining Europe’s Economic Sovereignty,” January 2019; Steven Blockmans, ed., “What Comes After the Last Chance Commission? Policy Priorities for 2019–2024,” Center for European Policy Studies, February 2019; European Political Strategy Center, “EU Industrial Policy After Siemens–Alstom: Finding a New Balance between Openness and Protection,” 18 March 2019; Barbara Lippert et al., eds., “European Strategic Autonomy: Actors, Issues, Conflicts of Interests,” SWP Research Paper, March 2019; Julie Pellegrin et al., “How to Tackle Challenges in a Future-Oriented EU Industrial Strategy?” ITRE Committee of the European Parliament, 14 June 2019; European Political Strategy Center, “Rethinking Strategic Autonomy in the Digital Age,” Strategic Notes, July 2019; Jean Pisani-Ferry and Guntram Wolff, “The Threats to the European Union’s Economic Sovereignty: Memo to the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy,” Bruegel, July 2019.

^② 当前冯德莱恩欧委会对于“欧洲经济主权与技术主权”的总体构想,参见7份重要决策文件: Ursula von der Leyen, “A Union that Strives for More: My Agenda for Europe: Political Guidelines for the Next European Commission 2019–2024,” 21 June 2019; Manuscript of the European Parliament Hearings of Thierry Breton, Commissioner-designate for Internal Market, 14 November 2019; Manuscript of the European Parliament Hearings of Margrethe Vestager, Commission Vice-President-designate, 8 October 2019; “Work Program 2020: A Union that Strives for More,” COM (2020) 37 final, Brussels, 29 January 2020; “A New Industrial Strategy for Europe”; “Europe’s Moment: Repair and Prepare for the Next Generation,” COM (2020) 456 final, Brussels, 27 May 2020; “Together for Europe’s Recovery: Program for Germany’s Presidency of the Council of the European Union”。此外,2020年初以来,冯德莱恩欧委会多名成员在重要场合的演讲中都提到了欧盟希望加强“欧洲经济主权与技术主权”的政策意向。

表 2 欧盟新领导层构建“欧洲经济主权与技术主权”的政策体系

决策领域	体系类别	I.“欧洲经济主权”的政策架构	II.“欧洲技术主权”的政策架构
1.对当前形势变化的战略认知	全球层面：对当前世界经济与国际战略格局的研判 域外双边层面：对美国和中国与欧盟关系的研判 总体原则	<ul style="list-style-type: none"> 国际多边贸易体系和全球治理架构遭遇严重挫折 大国间的经济竞争具有愈加重要的战略含义，正在与地缘政治融为一体 	大国间技术竞争是其经济层面的战略竞争的重要组成部分，对战略安全、地缘政治与大国权力政治影响深远
2.欧盟新领导层构建的“经济主权与技术主权”的具体内容	内部层面：欧洲单一市场的管理领域*	<ul style="list-style-type: none"> 美欧和中欧在经济领域的双边战略竞争更趋激烈 欧盟在“战略性价值链”中的竞争力，不仅明显低于美国，也遭遇中国的挑战 构建涵盖内部共同市场管理、技术与产业、贸易与投资等多领域的综合政策架构，凸显欧盟对内部的掌控 尽可能扩大欧盟管制经济体的规则体系的国际影响力 	在“战略性价值链”所包含的核心技术领域，欧美之间的差距在加速拉大，在人工智能与通信技术等领域，欧洲与中国相比也存在差距 在“数字基础设施”等最尖端的前沿技术领域，依靠欧盟的政治领导力，实现欧洲的完全自主掌控，尽可能减少对域外技术进口的依赖
	基础层面：技术与产业领域	<ul style="list-style-type: none"> 提升共同市场的内部管制与运作的效率，促使成员国之间更加协调一致 改革原有的竞争政策体系，减少对欧洲内部企业并购的阻碍，培养能与美国大公司抗衡的“欧洲超级企业” 	对共同市场的运行机制开展进一步优化，营造促进技术研发的商业竞争环境，以减少阻碍欧洲内部企业研发和高科技企业做大做强制度与规则障碍
		<ul style="list-style-type: none"> 改革欧盟原有的集中于“纵向”领域的产业政策体系，逐步出台新的带有“纵向”扶持色彩的系列产业政策（包括科技研发政策） 建设欧洲自主掌控的“战略性价值链”，减少对域外产业链的“依赖”，并增强欧洲对外产业竞争力 推进“绿色新政”，建设“循环经济” 推进欧洲各国能源系统的一体化 	集中资源推进“战略性价值链”的各项技术研发，主要是推进与“数字基础设施”和低碳绿色经济相关的研发与应用，重点扶持人工智能、量子计算、区块链、工业互联网、机器人制造、新能源汽车等领域的技术研发

	中观层面: 贸易与投资领域**	<p>○进一步增强“防御性”的贸易保护政策体系, 实施更为严厉的两反一保”规则, 强化外来投资审查机制, 以保护欧洲内部产业与市场。</p> <p>○通过欧盟掌控的对外经济谈判的权力, 更硬地推行“拓展性”的贸易政策, 推动域外经济体对欧盟企业与产品开放市场, 为欧盟企业建立“平等的国际竞技场”</p> <p>○维护欧洲对外贸易与投资的自主性, 抵制美国经济霸权对欧洲企业的第三方贸易与投资活动的损害</p>	<ul style="list-style-type: none"> ●通过持续推进欧洲自主尖端技术研发, 来吸引欧洲制造业资本回流 ●强化各项政策以保证关键性原材料的供应, 从而保证技术研发能不断向前推进
宏观层面: 金融与货币领域***		<ul style="list-style-type: none"> ●优化欧洲货币联盟的内部运作体系, 提升效率与政策实效 ●提升欧元在国际货币体系中的影响力与地位, 致力于构建欧盟和欧元主导的国际金融支付与流通体系, 减少美国金融霸权对欧洲企业对外金融活动的控制 	<p>推进云计算、量子通讯和区块链等技术的金融应用, 从而改善欧元区金融交易效率, 提升欧元的国际地位</p>
外部层面: 全球治理领域****		<p>○尽力维持世贸组织的既有组织架构, 但同时促使其向着欧盟期待的方向改革</p> <p>○借助欧盟新领导层的“绿色新政”, 影响和塑造全球气候治理架构</p>	<p>利用“布鲁塞尔效应”, *****与美国展开竞争, 力争影响乃至主导当前新兴尖端技术的标准与规则的制定与管理的全球体系</p>
战略层面: 战略安全领域*****		<p>由欧盟出面协调各成员国的国防工业生产, 最终形成欧盟主导的欧洲共同国防产业体系</p>	<p>欧盟介入和协调各成员国的军事技术研发活动, 致力于建立全欧盟协调一致的军事技术研发体系</p>
3. 欧盟新领导层为构建“欧洲经济主权与技术主权”而开展的经济外交活动		<p>建立涵盖贸易、投资、金融等多个领域的对外经济风险防范机制, 减少美国对伊朗和俄罗斯等第三方的制裁可能给欧洲企业带来的损害, 抵制美国对第三方制裁的经济霸权</p>	<p>推进与“战略性价值链”的核心技术相关的科技外交活动, 吸纳域外资源推进欧洲自主研发, 防止自有技术的知识产权遭受侵害</p>

注: 表由作者自制。

* 关于整合欧洲单一市场以建设“经济主权与技术主权”的构想, 参见冯德莱恩欧委会的代表性政策文件: European Commission, Commission Staff Working Document, “Single Market Performance Report 2019 Accompanying Annual Sustainable Growth Strategy 2020,” SWD (2019) 444 final, Brussels, 17 December 2019; “A New Industrial Strategy for Europe,” COM (2020) 102 final, Brussels, 10 March 2020.

** 2020年初以来,冯德莱恩欧委会在贸易与投资领域布局“欧洲经济主权与技术主权”的纲领性文件有:European Commission, “Guidance to the Member States Concerning Foreign Direct Investment and Free Movement of Capital from Third Countries, and the Protection of Europe’s Strategic Assets, ahead of the Application of Regulation (EU) 2019/452,” Brussels, COM (2020) 1981 final, 25 March 2020; “White Paper on Leveling the Playing Field as regards Foreign Subsidies,” COM (2020) 253 final, Brussels, 17 June 2020.

*** 冯德莱恩欧委会关于建设金融领域的“经济主权与技术主权”的构想,可参见 European Commission, Commission Staff Working Document, “Single Market Performance Report 2019 Accompanying Annual Sustainable Growth Strategy 2020,” pp. 53–60; European Commission, “Europe’s Moment: Repair and Prepare for the Next Generation,” COM (2020) 456 final, Brussels, 27 May 2020, p. 12; “Together for Europe’s Recovery: Program for Germany’s Presidency of the Council of the European Union,” 4 July 2020, pp. 10–11。

**** 冯德莱恩欧委会对全球治理领域的具体构想的代表性论述,可参见“Circular Economy Action Plan: The European Green Deal,” 11 March 2020; “Powering a Climate-Neutral Economy: An EU Strategy for Energy System Integration,” COM (2020) 299 final, Brussels, 8 July 2020, pp. 20–21; “Together for Europe’s Recovery: Program for Germany’s Presidency of the Council of the European Union,” 4 July 2020, pp. 21–24; “A Hydrogen Strategy for a Climate-Neutral Europe,” COM (2020) 301 final, Brussels, 8 July 2020, pp. 19–20。

***** “布鲁塞尔效应”意指欧盟作为“规范性的权力”,有完善的对技术与经济运行实施管制的标准与规则体系,并能够向全世界成功地输出这套标准与规则体系,继而潜移默化地深刻影响乃至塑造关于技术与经济的全球标准与规则的管理体系。参见 Anu Bradford, “The Brussels Effect,” *Northwestern University Law Review*, Vol. 107, No. 1, 2012, pp. 2–68; *The Brussels Effect: How the European Union Rules the World*, Oxford University Press, pp. 13–19。

***** 冯德莱恩欧委会关于构筑“欧洲共同安全与防务体系”的经济基础的设想,参见“A New Industrial Strategy for Europe”; “Circular Economy Action Plan: The European Green Deal,” 11 March 2020, pp. 13–14。

(二)“欧洲经济主权与技术主权”政策体系的突出特征

表2和相关文件记录显示,冯德莱恩欧委会构建的“欧洲经济主权与技术主权”政策体系具有四个特征:第一,“欧洲经济主权与技术主权”的政策架构,涵盖多个政策领域,包含较多的层次与纵深,形成高度综合的复杂体系,但其核心是产业政策,其聚焦点是技术与产业领域。2017年9月以来,容克和冯德莱恩两届欧委会多次提出,要制订“一体化”(integrated)和“整体性”(holistic)的方案,以系统的架构应对日益加剧的国际战略竞争。^①实际上,在冯德莱恩欧委会的政策构想中,“技术主权”与“经济主权”互为犄角,前者致力于直接提升欧盟的经济竞争力,后者既为前者确定未来推进的方向与路径,又为其提供规则制度体系和经济外交领域的支持。如表2所示,“技术主权”与“经济主权”是彼此融合的一体两面,既包含了欧盟内部对单一市场的管理活动,又涉及微观层面的技术与产业、中观层面的贸易与投资、宏观层面的以欧元区架构为代表的金融与货币、对外层面的全球治理和战略层面的安全政策考量等多个领域。冯德莱恩欧委会对所有这些领域的政策目标与实施方式都做了较为详细的设计。

不过,“欧洲经济主权与技术主权”的核心内容是欧盟产业政策。技术与产业是任何经济体系的基石,对这一领域开展专门管理的产业政策,也就成为每一个“主权体系”推进经济决策的关键与基础。欧洲议会研究部在2019年底推出的分析报告指出,制定综合性的欧盟产业战略的目的是“确保欧洲的技术主权与经济主权”。^②而欧委会在2020年3月10日发布的《欧洲新产业战略》文件开篇即表示,欧洲产业政策“事关欧洲的主权”。^③冯德莱恩欧委会从2019年12月初上任至今,已经出台了30多份旨在构建“经济主权与技术主权”的产业政策文件,而关于贸易与投资领域的政策文件只有3份,在金融、全球治理和战略安全等领域构建“经济主权与技术主权”的设想并未形成专门的政策文件,而是散见于产业政策的文件与档案。冯德莱恩欧委会在2020年1月29日出台的本年度工作计划和5月27日出台的疫后经济复苏计划中,阐述技术与产业规划的内容也明显多于其他领域的内容,已出台的各项政策文件

^① 容克欧委会和同一时期的欧洲理事会在2017-2019年即已多次提出,必须制定“一体化”和“整体性”的新的欧洲经济与产业战略。参见 European Commission, “Investing in a Smart, Innovative, and Sustainable Industry: A Renewed EU Industrial Policy Strategy,” COM (2017) 479 final, Brussels, September 2017, p.5, 17; European Council Conclusions, EUCO 1/19, Brussels, 22 March 2019, p.1; European Commission, “A Vision for the European Industry until 2030,” Final Report for the Industry 2030 High-level Industrial Roundtable, 30 June 2019, p.14。冯德莱恩欧委会构建“欧洲经济主权与技术主权”的各项政策文件的内容架构,以及当前欧盟其他决策机构的决策活动,体现了这一思路。

^② Marcin Szczepanski and Ioannis Zachariadis, “EU Industrial Policy at the Crossroads: Current State of Affairs, Challenges and Way Forward,” In-depth Analysis, European Parliamentary Research Service, December 2019, p.10.

^③ European Commission, “A New Industrial Strategy for Europe,” p.1.

提到“技术主权”的频率也明显高于“经济主权”，而“技术主权”的概念是与产业政策直接相关的。

第二，“欧洲经济主权与技术主权”构想的具体抓手是欧盟意图自主掌控的“战略性价值链”，冯德莱恩欧委会将其作为“技术主权”与“经济主权”之间的连接点，希望借此为欧盟争得技术与产业领域的“世界领导者”的位置。^① 2017年9月，容克欧委会出台的《更新的欧盟产业政策战略》文件提出了建设“欧洲战略性价值链”的设想，^②2018年12月8日，欧盟18个成员国的工业与经济部长发表联合声明，要求在欧盟层面制定产业战略以增强“战略性价值链”。^③ 此后，欧盟自主掌控“战略性价值链”的愿景成为“欧洲经济主权与技术主权”蓝图的重要组成部分。一方面，欧盟决定借助“欧洲多层治理”的既有架构，组建“次国家—成员国—欧盟”三个层面的“多层联合注资体系”（Multilevel Funding Synergies），促使欧盟掌控的“欧洲投资银行”“欧洲结构和投资基金”等“超国家”层面的融资机构对欧盟与成员国联合运作的尖端技术研发项目进行注资和管控，^④在此过程中必然会使技术研发与管理的部分信息、资源与权力逐渐汇聚至欧盟层面，从而强化欧盟的“技术主权”；另一方面，为给“战略性价值链”的建设提供资源与制度的支持，2019年初以来欧委会陆续提出，要进一步提升欧洲单一市场的内部运行效率和欧洲劳动力技术水平，并通过欧盟掌控的“欧洲地区发展基金”直接干预次国家层面的基础设施建设。^⑤ 这些政策架构会使欧盟干预经济的权力触角从较为宏观而抽象的贸易与金融领域向更为微观而具体的技术与产业领域延伸，进而增强欧盟的“经济主权”。由此可见，“战略性价值链”是欧盟“经济主权与技术主权”的枢纽。

第三，当前冯德莱恩欧委会关于“经济主权与技术主权”的决策活动向前推进的节奏与方向，受制于欧盟“对标”中美而产生的“竞争力焦虑”。实际上早在1950年代初“欧洲煤钢联营”成立之时，西欧与美国相比在劳动生产率等方面即已存在差距。

① 欧盟新领导层对美欧之间在技术与产业领域的明显差距和中国在信息通信等特定技术领域对欧盟地位的挑战等心知肚明。但有意思的是，2020年初以来欧盟关于产业政策的所有政策文件，以及冯德莱恩团队成员在重要场合的演讲中，都一再声明要使欧盟在尖端技术与先进产业的各领域“成为世界领导者”。欧盟关于“战略性价值链”的代表性政策文件，参见 The Council of the European Union, “Council Conclusions on an EU Industrial Policy Strategy: A Vision for 2030,” 9706/19, Brussels, 27 May 2019.

② European Commission, “Investing in a Smart, Innovative, and Sustainable Industry: A Renewed EU Industrial Policy Strategy,” p.12.

③ Friends of Industry, Joint Statement of the 6th Ministerial Meeting, Paris, 18 December 2018.

④ European Commission, “Strengthening Strategic Value Chains for a Future-ready EU Industry,” Report of the Strategic Forum for Important Projects of Common European Interest, 5 November 2019, p.12.

⑤ Ibid., pp.18-20; European Commission, “A European Strategy for Data,” COM (2020) 66 final, Brussels, 19 February 2020, pp.4-5, p.14.

此后至今的70年里,美欧之间经济发展水平的差距会周期性地拉大,欧共体(欧盟)决策层也因此产生周期性的“竞争力焦虑”,并以美国为参照系,对其在经济领域的战略布局与政策架构加以效仿。自2018年3月开始,美国行政当局频频出台关于振兴本国人工智能相关技术与产业的政策文件,仅一个月后欧盟决策机构也开始密集推出内容相似的政策文件。^①2018年10月,美国国家科技委员会出台了《保持美国在先进制造业的领先地位的战略》文件后,同年12月,欧盟18个成员国的产业与经济部长即发表内容相似的联合声明,此后从容克到冯德莱恩的两届欧委会又出台多份相关政策文件。^②此外,欧盟决策者感到,在以人工智能和信息通信技术为代表的尖端技术研发的国际竞争中,不仅美欧间的差距在拉大,而且欧盟在特定领域甚至落后于中国。2015年中国公布的《中国制造2025》规划,2017年初美的集团意图收购德国机器人制造企业“库卡公司”的并购案等,引发了欧洲政治精英强烈的危机感,使其对中国经济崛起倍感紧张愈加警惕。因此,冯德莱恩欧委会将强化“欧洲经济主权与技术主权”视为应对这一不利形势的战略手段,沿着特朗普政府已经采取的经济民族主义和保护主义的决策路径,不断推进“欧洲经济主权与技术主权”的决策。

第四,冯德莱恩欧委会建设“欧洲经济主权与技术主权”的出发点,是关于当前世界地缘政治战略认知的“大局观”。欧盟决策层认为,随着中美战略竞争加剧,中欧关系竞争性和对抗性增强,美欧跨大西洋关系恶化,地缘政治已重新占据国际社会的主流,而国际经济竞争是当前大国权力斗争的关键领域。欧盟过去长期以“规范性权力”自居,强调以“软实力”塑造全球治理,影响国际秩序,致使其凭借“硬实力”参与大国权力政治博弈的能力较弱,在当前与中美等大国的竞争和对抗中处于不利地位,而2020年3月以来的全球疫情使世界地缘政治形势更趋复杂多变,将对欧盟产生更加深刻的不利影响。^③冯德莱恩欧委会希望借助“经济主权与技术主权”的建设,提升其参与地缘战略博弈的决策效率与行动能力,在疫后的国际战略格局中获取更有利的位置,因而其战略构想包含了对欧盟经济外交和欧洲共同防务体系的经济基础的筹划。

综上,2020年初以来冯德莱恩欧委会着力推进的“欧洲经济主权与技术主权”的

^① 2018年4月10日,欧盟27个成员国发表人工智能合作宣言。4月25日,容克欧委会出台了人工智能战略文件,参见 European Commission, “Artificial Intelligence for Europe,” SWD (2018) 137 final, COM (2018) 237 final, Brussels, 25 April 2018。

^② 冯德莱恩欧委会意在推动欧洲先进制造业发展的代表性政策文件是: European Commission, “Strengthening Strategic Value Chains for a Future-ready EU Industry,” Report of the Strategic Forum for Important Projects of Common European Interest, 5 November 2019。

^③ 欧盟外交与安全政策高级代表博雷利(Josep Borrell)自2020年4月30日以来在多个场合谈道:“席卷全球的新冠疫情将会强化甚至放大既有的地缘政治趋势。”参见 Josep Borrell, “The Post-Coronavirus World Is Already Here,” European Council on Foreign Relations, *Policy Brief*, April 2020, p.3。

政策架构,蕴含着新一届欧盟领导层对国际战略竞争变局的总体认知与研判,涵盖了欧盟干预和管理欧洲区域经济的决策活动的各领域,具有较强的战略性与综合性,从中可以看出欧盟决策层对一体化进程的方向选择与路径规划。

三 冯德莱恩欧委会构建“欧洲经济与技术主权”的战略考量

每当欧洲一体化进程遭遇挫折和严重阻力之时,欧盟(欧共体)就会重视建设其掌控的“主权体系”。当前冯德莱恩欧委会的上述政策建构,既反映了欧洲一体化进程的困境,也折射出经济全球化受挫背景下世界格局的深刻调整。总体而言,以下三方面的宏观形势变迁,促使以冯德莱恩为首的欧盟新领导层决心推进“欧洲经济主权与技术主权”。

首先,在全球层面,冷战结束延续至今的经济全球化和自由主义国际秩序遭遇挫折,趋于动荡,迫使欧盟调整自身的战略预期与决策意向。当前国际多边贸易体系和全球治理架构都已出现严重危机,民粹主义力量进入西方社会的主流政治,美欧内部的社会撕裂对经济全球化形成强大的阻力。这些变化迫使欧盟新领导层更少地谈论欧盟作为“规范性”的力量所推崇的“主义”,而更多地构建欧洲一体化架构的“主权”,以便加强欧盟的决策权威,更有效地应对全球层面的危机。

一方面,如前所述,2016年以来英国公投脱欧、特朗普上台、民粹主义力量进入美欧主流政治等一系列事件的发生,导致美欧内部政治格局出现急剧变化,进而对其对外经济关系产生深刻影响。国际贸易摩擦愈加激烈,全球治理架构因美国的强烈质疑而出现动摇,经济全球化趋于停顿乃至退潮。另一方面,西方战略研究界更加密集地批评和反思全球化进程和自由主义国际秩序的弊端,表明现存秩序的危机越来越严重。相对而言,欧盟决策层和欧洲学术界由于对全球化理念和自由主义国际秩序存有较深的意识形态执念,因而对国际战略格局的宏观趋势变化反应较慢,敏锐观察与精准研判较少,而美国学者和决策者对战略形势变化更为敏感。2010年之后,由于尖端技术研发不断出现重大突破,新兴经济体迅猛崛起,美欧社会内部的民粹势力悄然兴起,美国学者已经意识到冷战结束以来的全球化进程和自由主义国际秩序可能会陷入动荡,国际战略格局中的各种力量开始新一轮重组。^①但欧洲政治精英与学者基本上

^① 2010-2012年间,美国经济学界的罗德里克(Dani Rodrik)、斯蒂格利茨(Joseph Stiglitz)和战略研究界的斯维恩(Michael D. Swaine)、米尔斯海默(John J. Mearsheimer)等人早已对经济全球化和自由主义国际秩序提出了批评,认为其将会出现严重危机,并预言了中美战略竞争的变局。代表性的著述可参见 Joseph E. Stiglitz, *The Price of Inequality: How Today's Divided Society Endangers Our Future*, W. W. Norton & Company, 2012, pp.1-19。

没有意识到这一变化。2016年之后,由于前述一系列剧变的发生,美国学者的批评更加密集和强烈,经济学界的罗德里克(Dani Rodrik)和国际关系学界的米尔斯海默(John J. Mearsheimer)甚至预言冷战结束后美国主导的自由主义国际秩序已经难以为继,^①这引起部分欧洲学者的共鸣。而欧洲政治精英对2016年6月英国公投脱欧深感意外,自此之后才逐渐认识到形势的深刻变化。

国际格局的剧变,加上这股严厉批评和反思全球化的思潮,使欧盟及其成员国的领导层深受震动,促使其深入思考在全球化受挫的大环境里继续推进欧洲一体化的方式与路径。纵观容克和冯德莱恩两届欧委会近年来的决策轨迹,从2017年反复强调“欧洲团结”的紧迫性,^②到2018年呼吁建设“欧洲主权”,再到2019-2020年集中阐释“欧洲经济主权与技术主权”,欧盟政治精英的决策思路随着全球宏观变局的起伏而愈加明晰,其战略主张的基调就是:大国权力博弈引导的地缘政治已经回归国际社会,欧盟必须彰显欧洲一体化架构的主体性与主动性,强化内部整合。

其次,在欧盟与域外大国的双边与多边关系的层面,中美欧三边竞争加剧的变局使欧盟决策层感受到空前沉重的压力。欧盟意识到渐趋激烈的中美战略竞争正在塑造未来国际格局的基本架构,新的“两极格局”正在浮现,但却无法预料这一态势向前演进的节奏与路径;当前美欧矛盾与中欧竞争的同步发展,又给欧盟决策层带来了双重压力,使其陷入左支右绌的战略困境。由于当下中美欧三边竞争存在很大的不确定性,欧盟倾向于在中美之间不断摇摆,采取两面下注的机会主义立场,力图使自身摆脱对中美任何一方的经济或战略依赖。为达到这一目的,欧盟认为需要整合和拓展内部的一体化架构,促使整个欧洲以同一个立场应对,以同一个声音发声,因而决心推进“欧洲主权”,尤其是“欧洲经济主权与技术主权”的建设。

在对中美战略竞争局面的预判上,欧洲政治精英和学者的反应比美国同行更为迟缓。实际上2010年中国成为世界第二大经济体之后,美国决策层和战略研究界就已

^① John Mearsheimer, *The Great Delusion: Liberal Dreams and International Realities*, Yale University Press, 2018, pp.211-227; “Bound to Fail: The Rise and Fall of the Liberal International Order,” *International Security*, Vol. 43, No.4, 2019, pp.7-50; Dani Rodrik, *The Globalization Paradox: Why Global Markets, States, and Democracy can't Coexist*, Oxford University Press, 2011, pp.184-231; *Straight Talk on Trade: Ideas for a Sane World Economy*, Princeton University Press, 2018, pp.139-158.

^② 2017年特朗普上台,欧洲民粹主义和疑欧主义力量深受鼓舞,借助法、荷、英、德等欧洲主要大国的议会大选迅速进入欧洲主流政治。欧盟决策层倍感震惊,感到压力巨大,因而陆续出台了多份阐述欧洲一体化未来方向的政策文件,无一不强调各成员国应在欧盟层面紧密团结,共同维护欧洲一体化向前推进的大方向。代表性的政策文件有:“European Council President Donald Tusk's Letter to 27 Heads of EU Member States,” 31 January 2017; European Commission, “White Paper on the Future of Europe: Reflections and Scenarios for the EU 27 by 2025,” Brussels, 1 March 2017。

预感到中美之间可能会出现全球性的战略竞争。^① 奥巴马在第二届任期内即多次直言要管理好中美间的竞争。^② 美国学者则从“权力转移理论”(Power Transition Theory)的范式与视角出发,对于中国可能对美国主导的世界秩序发出挑战的各种情形进行了详尽的研究。^③ 而欧盟直到2016年出台《欧盟对华新战略要素》和《欧盟外交与安全政策的全球战略》两份纲领性文件之时,仍然认为世界形势的基调是中美欧等全球主要行为体之间的合作。欧洲智库专家亦是如此。2018年3月,美国启动对华贸易战之后,欧盟的心态是搭上美国的便车,借助美国对华贸易制裁的势头向中国施压,^④对中美战略竞争仍未给予足够的关注。2019年下半年,随着美欧裂痕的持续加深和中美贸易对抗的加剧,欧盟决策层和欧洲战略研究界才对中美战略竞争的全球影响展开了密集讨论,认为需要加强“欧洲主权”,对中美都保持距离,避免选边站队。如“德国国际与安全事务研究所”(SWP)提出,应借助“欧洲主权”运作“超国家的地缘政治”。^⑤ 而冯德莱恩则强调,欧洲如果要成为“全球行为体而不是(域外大国争夺的)全球竞技场”(Global Player not Global Playground),就必须加快建设欧盟在技术与经济领域的“主权”。^⑥

与此同时,2016年以来美欧关系的恶化和中欧竞争的强化,迫使欧盟不得不同时应对来自中美两个大国的战略压力。一方面,特朗普政府上台后,从双边经济到全球

① 美国战略研究界最早系统分析中美战略竞争前景的代表性著述有:Alastair Iain Johnston and Robert S. Ross, eds., *Engaging China: The Management of an Emerging Power*, Routledge, 1999, pp.279-302。中国成长为仅次于美国的世界第二大经济体后,美国战略研究界在此议题上的代表性著述可参见 Michael D. Swaine, ed., *America's Challenge: Engaging a Rising China in the Twenty-First Century*, Carnegie Endowment for International Peace, 2011, pp.337-386。

② 奥巴马政府在第二届任期内愈加强烈地感受到中美可能出现全局性竞争的势头,对中国变得越来越警惕。其对中国的态度与立场,反映在奥巴马政府2015年2月公布的《美国国家安全战略》文件中。

③ 美国战略研究界和学术界从“权力转移”理论的视角观察和分析中美关系前景的代表性著述有:Michael D. Swaine, ed., *America's Challenge: Engaging a Rising China in the Twenty-First Century*, pp.230-232; G. John Ikenberry, *Liberal Leviathan: The Origins, Crisis, and Transformation of the American World Order*, Princeton University Press, 2011, pp.58-60; Ashley J. Tellis, *Balancing without Containment: An American Strategy for Managing China*, Carnegie Endowment for International Peace, 2014, pp.14-16; Stephen G. Brooks and William C. Wohlforth, “The Rise and Fall of the Great Powers in the Twenty-First Century: China's Rise and the Fate of America's Global Position,” *International Security*, Vol.40, No.3, 2015/2016, pp.7-53。

④ 2018年,欧盟针对中国的大幅度强化贸易保护与投资审查机制的多份法规与政策文件出台或正式生效,并制定了意在与中国“一带一路”倡议竞争的“联通欧亚”政策文件,参见“Regulation (EU) 2018/825 of the European Parliament and of the Council of May 30th 2018,” Official Journal of the European Union, L 143/1, 7 June 2018; European Parliament, “EU Framework for FDI Screening,” Briefing on EU Legislation in Progress, 12 July 2018; European Commission, “Connecting Europe and Asia: Building Blocks for an EU Strategy,” JOIN (2018) 31 final, Brussels, 19 September 2018。

⑤ Barbara Lippert and Volker Perthes, eds., “Strategic Rivalry between United States and China: Causes, Trajectories, and Implications for Europe,” SWP Research Papers, Berlin, 20 April 2020, p.2, 10, pp.52-54。

⑥ European Commission, Keynote Speech by Commission President von der Leyen at the BusinessEurope Day 2020。

治理再到战略安全的各个层面,美欧冲突迭起,愈加对立。双方在尖端技术与先进制造业领域的竞争越来越紧张,其双边贸易的关税冲突延续至今,未因疫情而得到缓解。美国退出了欧盟珍视的以《巴黎协定》为代表的全球气候治理架构,还意图拆解欧盟希望维护的世界贸易组织。同时,美国不愿再承担欧洲安全防务的责任。2020年7月29日,特朗普政府宣布从德国撤走部分驻军,此外,美国还退出了欧盟费力促成的伊核协议。

另一方面,当前中欧经济关系的竞争性乃至对抗性也在持续增强,表现在三个方面:(1)由于中国在全球价值链中的位置逐渐升高,中欧在技术与产业发展水平上的差距缩小,双方企业为了获取更多的国际市场份额以及取得尖端技术与先进制造业的领先地位,正在开展更加激烈的竞争。例如,2017年秋至2019年初,法德两国政府推动阿尔斯通集团与西门子公司合并,意图打造欧洲龙头企业,以便与中国的“中车集团”争夺世界高铁市场。^①当前华为公司与欧洲电信企业对5G网络市场的争夺也在加剧。(2)中国对欧贸易依然存在巨额顺差,而欧盟内部的一些产业链却出现萎缩,导致欧盟对中国的产业链依赖在增强。(3)中欧企业在拉美、非洲和俄罗斯等第三方市场的竞争日趋激烈。^②有鉴于此,欧洲智库学者和欧盟决策层越来越将中国视为欧盟“在全球层面的经济竞争对手”。^③总之,同时来自中美两个大国的双重竞争压力,使欧盟感到有必要借助“经济主权与技术主权”,在决策层集中更多的资源与权力,对经济实施更强有力的干预,以便有效应对同时来自中美的“挑战”。

再次,在欧盟内部,欧洲工商界利益集团也希望它能强化决策权威以应对变局。由于中欧经济竞争加剧,美欧贸易摩擦激化,特朗普政府推行经济民族主义政策,欧洲工商界面临更加激烈的国际商业竞争,因而支持欧盟建设“经济主权”和“技术主权”,强烈希望欧盟制定更加强有力的产业战略,改变对欧盟内部企业并购的竞争政策管制,向欧洲企业提供支持,以便消除欧洲内部妨害技术研发与产业升级的制度阻力,适应国际竞争的新变局。工商界的强烈诉求,成为推动冯德莱恩欧委会进行相关决策的重要动因。

例如,德国规模和影响最大的工商界利益集团之一,“德国产业协会”(BDI)在2019年1月初发布的立场意见书认为,中国正在与欧洲开展“体系性的竞争”,为此欧

^① European Political Strategy Center, “EU Industrial Policy After Siemens-Alstom: Finding a New Balance between Openness and Protection,” 18 March 2019.

^② Alicia Garcia-Herrero, et al., “EU-China Trade and Investment Relations in Challenging Times,” Policy Department for External Relations, the European Parliament, 25 May 2020, p.7.

^③ Ibid., p.17; European Parliament Briefing, “EU-China Relations: Taking Stock after 2020 EU-China Summit,” 30 June 2020, pp.4-7.

盟需要加强“内部团结”,并在贸易与投资领域推出更强有力的政策。^①而欧盟层面规模最大的商会,主要由制造业企业组成的布鲁塞尔“欧洲商会”(BusinessEurope)从2019年初至今已发布了10多份立场意见书、研究报告和消息简报,要求欧盟领导层采取“战略性的行动”以强化技术和经济层面的“欧洲主权”,推进“战略性价值链”的建设,敦促欧盟“以一个声音讲话”,认为疫情之下需要“更多的欧洲(一体化政策)”。^②欧盟层面的其他利益集团,如“欧洲产业圆桌”(ERT)、“欧洲基层商会”(Eurochambres)、“欧洲电信运营商协会”(ETNO)和“全欧洲产业工会”(IndustriAll Europe)等,在同一时期也多次提出类似的建言。^③总之,欧盟和欧洲主要大国两个层面的工商界利益集团,从2018年下半年以来围绕欧盟强化“欧洲经济主权与技术主权”的必要性与可行性而展开的建言与讨论愈加密集。2020年3月,疫情在欧洲爆发之后,这些利益集团的声音进一步增强,并形成强大的舆论场,推动冯德莱恩欧委会从2020年初以来持续推进这一方面的决策。

四 “欧洲经济主权与技术主权”政策实践的历史困境

从历史视角来看,欧盟主导的欧洲一体化是经济全球化在欧洲区域内的缩微镜像,而“欧洲经济主权与技术主权”的相关构建是欧洲一体化进程的重要环节。经济全球化、欧洲一体化和“欧洲经济主权与技术主权”犹如从大到小的三个同心圆,包含相似的结构特征与内在矛盾,遵循相同的运行节奏与演进方向。当前的战略竞争变局表明,在今后一段时间内,由于经济全球化受挫,欧洲一体化也难免遇到阻力和危机,“欧洲经济主权与技术主权”的建设进程必定会遭遇困难。若要厘清这一困境的结构特征,就需要考察经济全球化、欧洲一体化和“欧洲经济主权与技术主权”的相关决策活动三者互动的历史进程。

^① Federation of German Industries (BDI), “Partner and Systemic Competitor: How Do We Deal with China’s State-Controlled Economy?” Policy Paper on China, January 2019, pp.11–12, p.19.

^② 关于布鲁塞尔“欧洲商会”(BusinessEurope)的组成,参见忻华:“利益集团对美欧贸易谈判决策的影响机制研究:对美国欧洲商会的比较分析”,载《欧洲研究》,2018年第12期,第67页。从2019年下半年至今,布鲁塞尔“欧洲商会”呼吁欧盟决策层实施产业政策和加强“欧洲主权”的建言材料很多,其中最有代表性的是一份提交给欧盟决策层的研究报告:BusinessEurope, “Prosperity, People, Planet: Three Pillars for the European Union Agenda in 2019–2024,” November 2019, p.5。亦可参见BusinessEurope, “The EU and China: Addressing the Systemic Challenge, A Comprehensive EU Strategy to Rebalance the Relationship with China,” 16 January 2020, pp.43–46, p.149。

^③ Eurochambres, “European Chamber Network Delivers Recommendations to Policy-Makers for EU 2019–2024 Term,” Rome, 8 October 2019; European Round Table for Industry, “Turning Global Challenges into Opportunities: A Chance for Europe to Lead,” 9 December 2019, p.16; European Telecommunications Network Operators’ Association (ETNO), “Europe 2030: A Shared Ambition for Digital Leadership,” Brussels, 23 November 2019; IndustriAll European Trade Union, “A Letter to Mr. Thierry Breton, European Commissioner for Internal Market,” Brussels, 28 April 2020.

如前所述,“欧洲经济主权与技术主权”的核心是产业政策。因此,详细考察欧共体和欧盟的产业政策实践的历史进程,梳理经济全球化、欧洲一体化和欧盟(欧共体)产业政策的决策活动三者之间的互动历程,可以厘清欧共体与欧盟逐步构建“欧洲经济主权与技术主权”的演进规律。表3对此进行了归纳。

从表3可以看出,欧共体与欧盟决策者在向前推进产业政策、持续构建决策权力体系的过程中,一直面临两方面的困境。未来冯德莱恩欧委会建设“欧洲经济主权与技术主权”的决策也很有可能遭遇上述困境。困境之一是欧盟决策者应对形势变迁的政治逻辑与一体化内在要求的经济理性之间的两难选择。欧洲一体化进程之所以从1950年“欧洲煤钢联营”建立之时一直延续至今,既是由于欧洲政治精英基于应对战略形势变迁的政治考量而给予支持,也是因为欧洲一体化能为成员国提供经济效率与物质利益。不过历史记录表明,欧洲政治精英在欧洲一体化关键阶段的决策,总是优先遵从政治与战略的逻辑,而不是具体计算成本与收益的经济理性。如表3所示,1960年代末欧洲关税同盟的建立与巩固,以及关于欧共体产业政策的最初尝试,是对两极格局中的美国战略收缩和布雷顿森林体系趋于解体的变局的回应,而1990年代欧洲单一市场和欧元区的确立,是对两极格局瓦解、美国主导的自由主义国际秩序趋于巩固的回应。这些一体化重要架构的确立与升级,虽然不断受到指责,被认为不符合净收益最优化的经济理性,却仍然向前发展。^①这其中包含着欧洲政治精英希望妥善应对形势变局的战略意图。

然而,欧盟决策层优先遵从政治逻辑而忽略经济理性,虽然可在短期内迅速拓展和提升一体化的制度架构,却也埋下了欧洲一体化架构未来可能遭遇低效与失序的隐患。当欧洲一体化进程难以为各成员国持续提供经济利益之时,就不再能获得欧洲社会的普遍支持,失序就难以避免。2009-2010年欧洲主权债务危机爆发以来的演进历程即是例证。但倘若完全遵从经济理性而不考虑政治与战略需要,则欧洲一体化进程难以达到今天的规模与高度,且欧盟及其成员国面对形势危局也难以有效维护自身的政治稳定与战略利益。当前,国际战略竞争的加剧使欧盟决策层产生强烈的动机,意欲更直接地干预和支配经济,但主流经济学理论显示,以产业政策为核心的“干预主义”模式容易带来经济上的低效。冯德莱恩欧委会构建“欧洲经济主权与技术主权”的决策,同样会在政治逻辑与经济理性之间艰难摇摆。

^① 对于欧元区的争议最为典型。不少经济学家指出,1990年代末欧元区各成员国的总体经济状况并不符合“最优货币区”的理论前提设定,因而建立欧元区的条件尚未成熟,建立后也未必能带来预期的净收益,但为了给欧洲一体化注入新的动力,1990年代末欧盟决策层仍决定建立欧元区。关于建立欧元区的条件并不成熟的论述,参见 Barry Eichengreen, “One Money for Europe? Lessons of the U.S. Currency Union,” *Economic Policy*, Vol.5, No.10, 1990, pp.118-166; Virginie Couderc et al., “On Currency Misalignments within the Euro Area,” *Review of International Economics*, Vol.21, No.1, 2013, pp.35-48。

表 3 经济全球化、欧洲一体化和欧盟(欧共体)产业政策的决策活动三者互动的历史

历史阶段 领域	1960年代后期-1970年代	1980年代	1990年代	2000年代(21世纪初至2009年欧洲主权债务危机爆发)	2010年代(2009年欧洲主权债务危机爆发至今)
I. 经济全球化进程的演进	<ul style="list-style-type: none"> ○ 布雷顿森林体系瓦解, 美国出现战略收缩 ○ 能源危机促使西方阵营经济转型 ○ 日本取代西德成为世界第二大经济体 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 新自由主义理念的推动下, 经济全球化进程加快 ○ 关贸总协定乌拉圭回合谈判不断推进, 促使国际多边贸易体系日渐成型 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 苏联解体使美国主导的自由主义国际秩序成为世界主流, 经济全球化不断加速 ○ 以 WTO 为代表的国际多边贸易体系和美国主导的全球治理架构逐渐成型 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 经济全球化继续加速推进, 同时世界经济出现金融化的趋向 ○ 以 WTO 为代表的国际多边贸易体系遭遇阻力, 多哈回合谈判久拖不决 ○ 由美国主导的 IMF 等全球治理架构遭遇新兴经济体的质疑 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 经济全球化进程遭遇越来越多的挫折, 美欧内部的民粹主义和民族主义力量兴起 ○ 多哈回合谈判陷入僵局, 国际多边贸易体系和全球治理架构遭遇危机
II. 欧洲内部的一体化进程	<ul style="list-style-type: none"> ○ 1968 年关税同盟建立 ○ 1973 年爱尔兰、英国、丹麦等西北欧国家加入欧共体 ○ 为推行产业与科技政策, 欧共体提出要建立欧洲单一市场和“超国家”架构 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 1986 年达成了《单一欧洲法令》, 加快推进欧洲单一市场建设 ○ 1985 年申根区成立 ○ 希腊、西班牙和葡萄牙等南欧国家加入欧盟 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 1993 年欧盟和欧洲单一市场建立 ○ 1997 年的《阿姆斯特丹条约》进一步将贸易等领域的决策权从成员国上移至欧盟层面 ○ 1999 年欧洲货币联盟成立 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 2007-2009 年《里斯本条约》生效, 贸易政策的相关决策权从成员国层面完全上移至欧盟层面 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 欧盟遭遇主权债务、英国脱欧、难民潮、恐怖袭击等一系列内外危机 ○ 欧洲内部的民粹主义、民族主义和疑欧主义力量崛起, 欧洲一体化进程遭遇愈加沉重的阻力

<p>III. 欧盟(欧共体)产业政策与目标</p>	<p>1. 提出了实施共同科技政策和垂直产业政策的目标; 2. 重点支持半导体、商用飞机制造、航天制造与运行等部门</p>	<p>1. 以推动欧共体成员国间合作为主要目标,由欧共体委员会与主要成员国进行协商联络,制定相应政策架构; 2. 欧共体内部存在“纵向”与“横向”产业政策的争议,决策者两者兼顾,但更多地考虑制定“横向”产业政策,为尖端技术研发与应用提供框架性支持</p>	<p>1. 欧盟内部仍存在“纵向”与“横向”产业政策的争论,但决策层主要精力放在“纵向”产业政策制定上; 2. 欧委会陆续发布一系列政策文件,初步制定关于产业与竞争力的政策架构</p>	<p>1. 欧盟着手建立了系统的产业政策体系,内容集中于“横向”政策; 2. 欧盟竞争政策和贸易保护政策的体系架构不断向前发展,其中的部分内容为技术与产业政策提供支持; 3. 对关键性技术研发提供集中支持</p>	<p>1. 产生严重的“竞争力焦虑”,认为在新产业革命的背景下,不仅美欧差距依然存在,欧洲还遭遇来自新兴经济体的竞争; 2. 提出“战略性产业链”的概念,着力扶持其中关键产业部门; 3. 考虑制定“超国家”层面的架构,重新回归“纵向”产业政策</p>
<p>IV. 欧盟(欧共体)产业政策的核心项目与计划及其实效</p>	<p>欧共体关于扶持尖端产业的设想未能具体实施,而救助衰落的旧产业的“危机卡特尔”等项目却获得了成功**</p>	<p>1. “欧洲信息技术研发项目”(ESPRIT); 2. “欧洲高端通信技术研发项目”(RACE); 3. “欧洲研究协调机构”计划(即“尤里卡计划”, EURKA)*** 欧盟为成员国的国家间合作提供支持的项目取得了一定成效</p>	<p>1. “尤里卡计划”里的“框架项目”; 2. 欧盟持续推进的“欧洲单一市场项目”; 3. 欧盟竞争政策框架里针对具体产业部门的架构。 这些架构取得了一定成效</p>	<p>1. 针对欧洲与美国之间的“创新差距”和“企业家才能差距”而实施的项目; 2. 旨在强化共同市场的秩序以获取制度红利 的化学品管制(REACH)体系</p>	<p>1. 欧盟太空战略; 2. 欧盟汽车产业竞争力计划; 3. 欧盟 5G 网络通信工具箱; 4. 欧盟人工智能发展计划; 5. 欧盟数据战略</p>

注:表由作者自制。

* 欧共体和欧盟的产业政策意向从“纵向(部门)”的产业政策向“横向”产业政策的转变,从1993年开始变得愈加明显,相关阐述可参见 Jacques Pelkmans, “European Industrial Policy,” in Patrio Bianchi and Sandrine Labory, eds., *International Handbook on Industrial Policy*, Edward Elgar, 2006, pp. 52-53.

** 关于这一时期欧共体与其成员国围绕欧洲共同产业政策设想而展开的博弈,参见 Christian Grabas and Alexander Nützenadel, eds., *Industrial Policy in Europe after 1945: Wealth, Power and Economic Development in the Cold War*, Palgrave Macmillan, 2014, pp. 213-235.

*** 关于这一时期欧洲高科技产业研发情况及其背后的政治博弈,参见 Wayne Sandholtz, *High-Tech Europe: The Politics of International Cooperation*, University of California Press, 1992, pp. 1-16.

困境之二,是欧洲一体化的推进速度与欧盟决策权力的构建深度之间的矛盾。每当欧洲一体化能够较为顺利地快速向前推进之时,欧盟(欧共体)决策层的注意力大多集中于贸易和金融等距离实际物质生产较远的相对宏观的层面,对技术与产业等基础层面的关注与干预极少,相应的,也较少公开强调“超国家”层面的“欧洲主权”;而每当欧洲一体化的运行出现动荡,即一体化遭遇严重阻力、向前推进的速度放慢、运行节奏出现剧烈变化之时,欧盟(欧共体)就会努力促使自身的权力触角向经济的基础领域深入延伸,相应的,其技术与产业决策也会增多,“超国家”层面的“欧洲主权”自然得到更多的阐释与构建。

究其原因,是贸易和金融同相对宏观的国际经济关系具有较多的联系,在此领域已长期存在世界普遍接受的基本规则体系,“超国家”层面的整合相对容易,在各种政治力量对欧洲一体化的认可程度较高之时,欧盟(欧共体)对贸易和金融的整合会获得明显的效果。而技术与产业条件与各成员国自身的资源禀赋和经济演进的路径依赖等独具本国特色的结构特征密切相关,在“超国家”的欧盟(欧共体)层面的整合较为困难,并且技术与产业是经济运行中相对微观的基础层面,与国家主权的联系更加紧密而微妙,因此,成员国极不情愿向“超国家”层面让渡相关的决策“主权”。只有当一体化进程遭遇严重挫折或陷入剧烈动荡、呈现出难以为继的态势之时,欧洲政治精英才会痛下决心,愿意付出较大的代价,使欧盟的权力触角向技术与产业等成员国内部的基础领域深入延伸,此时欧盟(欧共体)也会更明确地强调“超国家”的“欧洲主权”的重要性。

表3和相关历史记录显示,1960年代至1970年代中期和1990年代这两个时期,欧洲一体化进程相对较为平稳和顺利。在前一时期,欧洲关税同盟的建立标志着欧共体内部市场建设取得重大进展,而英国、爱尔兰和丹麦加入欧共体,也使欧共体第一次超越“欧洲煤钢联营”的六个创始国而向外拓展,然而这一时期欧共体关于实施欧洲共同科技政策和垂直型产业政策的设想却最终未能实现;在后一时期,欧洲单一市场和货币联盟相继建立,贸易和货币政策的决策权集中到了欧盟层面,但这一时期欧盟对技术与产业领域的决策活动寥寥无几,且主要关注那些可以发挥间接影响的“横向型”产业政策。

与这两个时期相反,整个1980年代和2009年至今的十余年间,欧洲一体化进程动荡起伏。1980年代的欧洲一体化犹如过山车,起伏极大。由于日本经济的崛起和西欧国际竞争力的长期低迷,欧共体产生强烈的危机感。前期各成员国围绕一体化的方向问题陷入“联邦主义”与“政府间主义”之间的激烈论战,导致一体化几乎停滞,后

期总算达成了共识,通过了《单一欧洲法令》,使一体化进程得以继续推进。如表3所示,恰好就是在1980年代中期,欧共体愈加深入地介入成员国的技术与产业领域,成功启动和推进了多个相关政策架构,逐渐建构起与尖端技术研发相关的“欧洲经济主权与技术主权”;^①而2009年至今的十年间,欧盟遭遇英国脱欧、难民潮、民粹主义与疑欧主义力量崛起等多重危机,欧洲一体化进程严重受挫,但也正是在此期间,容克欧委会从2018年开始强调“欧洲主权”,至2019年6月冯德莱恩获得欧委会主席人选提名之前,欧盟决策层已出台了至少45份与产业政策直接相关的文件与报告。

由于欧洲一体化遭遇强大的阻力和深刻的危机,冯德莱恩欧委会必然会加紧建设“欧洲经济主权与技术主权”,努力加大欧盟对经济基础领域的干预力度与支配深度,但其权力触角能够延伸到何种深度,则取决于欧洲各种政治力量之间的博弈结果。在欧洲一体化的推进速度与冯德莱恩欧委会的权力触角抵达的深度之间,依然存在矛盾。

五 “欧洲经济主权与技术主权”对中欧关系的影响

目前欧盟正在逐次推进“经济主权与技术主权”的建设,随着这一进程的发展,中欧关系很可能会受到三方面的影响。

第一,欧盟为了增强自身决策权威,提升自己相对于域外世界的主体性,必然会更严格地区分“我者”与“他者”,因而伴随着“欧洲经济主权与技术主权”的推进,欧盟会进一步强化对中国经济与社会制度的负面态度,改变对中欧关系的战略定位,拉开中欧之间的距离。实际上,容克欧委会自2014年上任以来就一直在调整对中欧关系的定位,例如在2016年底拒绝承认中国“市场经济地位”,2017年底出台关于“中国经济扭曲情况”的报告,2019年3月出台《中欧关系战略展望》文件。冯德莱恩欧委会上任以来从未在政策文件或演讲稿中使用“战略伙伴关系”一词来阐述中欧关系,^②反而

^① 欧共体在20世纪80年代中期启动了“欧洲信息技术研发战略项目”(ESPRIT)和“欧洲高端通信技术研发项目”(RACE),并参与推进了国家间层面的“欧洲研究协调机构”计划(EUREKA)。与60年代和70年代中期不同,这些项目得到实施并取得了明显的成效。这意味着从80年代中期开始,部分技术与产业的决策“主权”从成员国层面上移至欧共体和欧盟的“超国家”层面。对这一演进历程的记录,参见Wayne Sandholtz, *High-Tech Europe: The Politics of International Cooperation*, University of California Press, 1992, pp.147-148, 181-182, 214-217, 160-161。

^② 2020年7月29日,冯德莱恩欧委会的第一副主席蒂默曼斯(Frans Timmermans)与国务院副总理韩正举行视频通话,新华社的新闻稿里谈到,蒂默曼斯提及欧盟是中国的“全面战略伙伴”。这是迄今唯一一份冯德莱恩欧委会成员使用“战略伙伴”一词描述中欧关系的记录,但仅见于新华社的新闻稿,中国国务院网站的报道未提到这一点,欧盟对这次会谈未做报道。新华社的报道参见http://m.xinhuanet.com/2020-07/29/c_1126301367.htm,2020年8月2日访问。

多次强调中国是“制度性竞争对手”。^① 这些迹象表明,欧盟新领导层已把中国视为可能破坏欧洲经济稳定与价值体系的潜在威胁,而非战略伙伴,中欧关系的竞争性与对抗性已成为目前欧盟决策者处理中欧关系时优先考虑的因素。在未来,冯德莱恩欧委会一方面将会加紧制定新的产业政策,改革现有的竞争政策,打造欧洲龙头企业,加大对产业升级的干预力度,以阻止中国赶超欧洲;另一方面则必然会增加针对中国的贸易保护、投资审查与知识产权保护政策。2020年3月下旬疫情暴发不久,冯德莱恩欧委会就出台了“保护欧洲战略性资产免受第三国资本并购”的指导方针,^②6月17日又出台了抵制“外国补贴”的白皮书,^③将矛头屡屡指向中国。这些举措都是建设“欧洲经济主权与技术主权”的题中应有之义。

第二,随着美国决策层和战略研究界一步步提高对抗中国的声调,中美战略对峙逐渐成为塑造世界格局的主导性态势,欧盟亦将在中美之间继续两面下注,寻找灵活施展的战略空间,欧盟建设“经济主权与技术主权”的决策活动也会区分不同领域与层面,对中美采取不同的态度。如表2所示,在金融领域,欧盟将努力提升欧元国际地位,抵制美元霸权;在战略安全领域,欧盟将致力于打造“欧洲共同国防产业体系”,牵制美国主导的跨大西洋安全联盟。在这两个领域,欧盟可能会借重中国庞大的经济体量,发展对华经贸与金融合作关系,以警告和抗衡美国。而在贸易与投资领域,欧盟会与美国协调,继续维持目前针对中国的美日欧三边最高层贸易官员的磋商机制,^④借助美国向中国施压,甚至期待美国通过对华贸易战迫使中国做出体制、法规与政策层面的让步,从而为欧洲“火中取栗”,同时为了构筑针对中国的更严厉的贸易保护与投资审查机制,将更加注重吸收美国的经验。换言之,欧盟在中美之间的机会主义和交易主义态度将会增强,但在中欧关系的紧迫与难点问题上,可能会对中国采取更为强硬的态度。

^① 在冯德莱恩欧委会成员中,贸易委员霍根(Phil Hogan)和欧洲外交与安全政策高级代表博雷利(Josep Borrell)都直言不讳地表达了对“中国是制度性竞争对手”这一定位的认同。参见 European Commission, Speech by Commissioner Phil Hogan at the Publication of BusinessEurope's Strategy Paper on the EU-China Economic Relations, Brussels, 20 January 2020; Josep Borrell, "Trust and Reciprocity: The Necessary Ingredients for EU-China Cooperation," *Le Monde*, 15 May 2020。关于这一定位的含义,参见 European Parliament Briefing, "EU-China Relations: Taking Stock after the 2020 EU-China Summit," 30 June 2020。

^② European Commission, "Guidance to the Member States Concerning Foreign Direct Investment and Free Movement of Capital from Third Countries, and the Protection of Europe's Strategic Assets, ahead of the Application of Regulation (EU) 2019/452 (FDI Screening Regulation)," C (2020) 1981 final, Brussels, 25 March 2020。

^③ "White Paper on Leveling the Playing Field as regards Foreign Subsidies," COM (2020) 253 final, Brussels, 17 June 2020。

^④ 从2017年12月开始,美国、日本和欧盟三方主管贸易事务的最高层官员不定期举行三边会谈并发表关于“不公平贸易”状况的联合声明,点名地批评中国,实际上已发展为美日欧三边协同向中国施压的固定机制,欧盟从2018年以来一直积极参与这一机制。最近一次美日欧三边会谈于2020年1月14日在华盛顿举行。

第三,虽然目前欧盟的“竞争力焦虑”主要以美国为参照系,但中欧竞争的加剧和中国近年来尖端技术与先进制造业的发展,使欧盟越来越将中国视为技术与产业领域的挑战,而疫情使欧盟决策层和欧洲战略研究界本已渐露端倪的关于“摆脱对中国的产业链依赖”的讨论更加频繁,^①因而随着“经济主权与技术主权”建设的细化,欧盟可能会推动欧洲企业从中国转移部分资本与生产链,并怀着防范的心态在产业与技术的层面与中国展开双边竞争。欧盟外交与安全政策高级代表博雷利2020年4月30日在“欧洲对外关系委员会”发布政策简报,5月15日在欧洲多家主流媒体发表评论,一再强调要让欧洲“摆脱对中国的依赖”,实现“供应链多样化”,并要求加强欧盟在此领域的领导地位。^②而“欧洲对外关系委员会”专家斯茂(Andrew Small)在2020年5月13日发布的报告中直言:“欧盟在产业、数字技术和互联互通等领域的战略都致力于满足一个需求:更有效地与中国开展竞争”“欧洲政治领导层很多人预计将会与中国开展竞争甚至是对抗”。^③可见,随着“欧洲经济主权与技术主权”的推进,中欧在技术与产业领域的双边竞争可能会更趋激烈。

六 结语

对“超国家”层面的权力体系的构建,是欧洲一体化进程的必经之路。自这一进程启动之日起,各成员国出于对战略安全形势的考量,一直不断地将原属自身主权范围内的部分权力汇集到欧盟层面,并且不断地重新划定一体化架构与成员国之间的权力边界,逐渐构建起具有“超国家”特征的决策权威。每当欧洲一体化进程遭遇内外阻力、面临形势变局之时,欧共体和欧盟总会求助于整合和强化一体化决策权威。虽然对这一“欧洲主权”体系的本质存在持久的争议,其间出现了“政府间主义”与“新功能主义”长达60多年的论战,且论战至今未见分晓,但毋庸置疑的是,在经济层面,涉及贸易、货币和内部市场管理等领域的原属欧洲民族国家的部分主权已在欧盟掌控之下,形成欧洲独有的“超国家”的“主权架构”。冯德莱恩欧委会致力于推进的“欧洲经

^① 实际上,2020年初,中美第一阶段贸易协定达成之时,要求欧洲摆脱对华“产业链依赖”的议论就已在布鲁塞尔智库界浮现。疫情暴发至今,欧盟决策层和战略研究界对此议题的讨论更加密集。欧洲战略研究界的代表性的论述有:Alicia Garcia-Herrero,“Companies Must Move Supply Chains further from China,” Bruegel, 28 February 2020; Andrew Small,“The Meaning of Systemic Rivalry: Europe and China beyond the Pandemic,” Policy Brief, European Council on Foreign Relations, May 2020。

^② Josep Borrell,“The Post-Coronavirus World is Already Here,” Policy Brief, European Council on Foreign Relations, April, 2020;“Trust and Reciprocity: The Necessary Ingredients for EU-China Cooperation,” Op-eds, *The Irish Times*, 15 May 2020。

^③ Andrew Small,“The Meaning of Systemic Rivalry: Europe and China beyond the Pandemic,” p.5。

济主权与技术主权”建设,是对这一进程的肯定、延续与深化。大国权力斗争的地缘政治理论、“超国家”的欧洲区域性“经济与技术民族主义”和“干预主义”理念为冯德莱恩欧委会提供了理论指导。经济全球化和欧洲一体化遭遇挫折的大背景、中美欧三边竞争的加剧和欧盟内部工商界利益集团的诉求,推动着冯德莱恩欧委会自2020年初以来以欧盟产业政策为核心,以“战略性价值链”为抓手,持续推进“欧洲经济主权与技术主权”建设。然而欧盟产业政策实践的历史显示,冯德莱恩欧委会必将面临政治逻辑与经济理性之间、一体化推进速度与欧盟权力的延伸深度之间的两难困境。

面对2020年春以来的疫情,欧盟应对迟缓,各成员国早期举措尽显利己主义特点,显示出欧洲一体化现有权力架构的缺位与不足。随着疫情的发展,欧盟及其部分成员国决策者希望加快建设“欧洲主权”,尤其是“欧洲经济主权与技术主权”的心态愈加迫切。2020年3月9日,法国财政部长布鲁诺·勒梅尔(Bruno Le Maire)呼吁加强欧洲在“战略性价值链”上的主权,并“减少对中国产品的依赖”。^①4月21日,欧盟对外行动署负责互联互通事务的大使弗拉胡廷(Romana Vlahutin)撰文呼吁:疫情当前,“欧盟必须有意愿、有能力作为一个主权开展行动”,并减少“对全球价值链的依赖”“大规模投资‘欧盟制造’的数字经济”。^②从4月下旬到5月底,欧盟外交与安全政策高级代表博雷利和欧洲议会研究部的几份研究报告都做了相似的表述。^③当前欧盟决策层将建设“欧洲经济主权与技术主权”与摆脱对中国的经济依赖愈加紧密地联系起来,同时着手进一步细化针对中国的贸易保护与投资审查的规则,甚至以“维护网络安全”为理由,史无前例地对中国公司和个人发起制裁,^④这些举措不仅正在一步步强化欧盟在经济与战略层面的主体性,而且意味着在冯德莱恩欧委会任期内,中欧在双边经济关系上的竞争与交锋将是难以避免的。中国应制定详细的预案和长远的战略,以妥善因应这一变化。

(作者简介:忻华,上海外国语大学欧盟研究中心常务副主任、上海交通大学国家战略研究中心研究员;责任编辑:宋晓敏)

^① Bruno Le Maire, “L’impact [du coronavirus] sera sévère sur la croissance française en 2020,” lundi 9 mars 2020, Franceinter, <https://www.franceinter.fr/emissions/l-invite-de-8h20-le-grand-entretien/l-invite-de-8h20-le-grand-entretien-09-mars-2020>, last accessed on 8 June 2020.

^② Romana Vlahutin, “Reconnected: How the EU can Assert Its Sovereignty after the Pandemic,” European Council on Foreign Relations, 21 April 2020.

^③ European Parliament, “The Euro and the Geopolitics of Post-COVID-19,” In-depth Analysis, June 2020, p. 19; “Coronavirus and the Cost of Non-Europe: An Analysis of the Economic Benefits of Common European Action,” In-depth Analysis, 18 May 2020, p.20.

^④ The Council of the European Union, Council Decision (CFSP) 2020/1127 of 30 July 2020, Official Journal of the European Union, 30 July 2020, L 246/12.