

# 《欧洲经济安全战略》的主要内容、动因、影响及对策

王思丹

(外交学院 国际关系研究所,北京 100091)

**摘要:**《欧洲经济安全战略》是欧盟从经济自由的开放主张向经济安全的保守立场转变的重要制度框架,对欧盟及其成员国的经济合作政策具有深远影响。《欧洲经济安全战略》提出了安全风险识别和去风险化路径,主要关注供应链、基础设施、尖端科技、网络和数字信息等领域。从安全关联角度来看,《欧洲经济安全战略》的出台动因较为多元,包括经济、传统地缘政治、能源、科技、生态、文化和社会、意识形态等领域,相关战略安排也会进一步影响全球经济和贸易格局以及欧洲内部的协调统一。我国可以从安全、发展和文明交流三个维度提出积极的应对措施,加强中欧双方经济合作与非传统安全的交流对话,增强双方在经济发展和贸易领域的良性合作,促进中欧各层次的对话和交流。

**关键词:**《欧洲经济安全战略》;经济安全;相互依赖;去风险;非传统安全;欧盟

[中图分类号]D815.5 [文献标识码]A [文章编号]1672-934X(2023)06-0093-12

DOI:10.16573/j.cnki.1672-934x.2023.06.010

Key Concerns, Motives, Effects and Responses of *The European Economic Security Strategy*

Wang Sidan

(Institute of International Relations, China Foreign Affairs University, Beijing 100091, China)

**Abstract:** For the European Union, *The European Economic Security Strategy* is a significant institutional framework for shifting from an open advocacy of economic freedom to a conservative stance on economic security, which has a profound effect on the economic cooperation policies within the EU and its members. *The European Economic Security Strategy* sets out a way for security risk identification and a path for de-risking, focusing on areas such as supply chains, infrastructure, cutting-edge technologies, networks and digital information. From the perspective of security association, the motives for its publication are diverse, covering those from the fields such as economy, traditional geopolitics, energy, technology, ecology, culture and society, ideology etc. The relevant strategic arrangements would further affect the global economy and trade pattern, as well as the harmonization within Europe. From the three dimensions of security, development and cultural exchange, China can put forward positive countermeasures between China and the EU to strengthen their mutual exchange and dialogue in terms of economic cooperation and non-traditional security, to accelerate their mutual healthy cooperation in the fields of economic development and trade, and to promote their dialogue and exchanges at all levels.

**Key words:** *The European Economic Security Strategy*; economic security; interdependence; de-risking; non-traditional security; the European Union

**收稿日期:**2023-07-25  
**基金项目:**北京市社会科学基金重大项目(21LLZZA053)  
**作者简介:**王思丹(1986—),男,讲师,博士,主要从事全球环境、气候和生物多样性等非传统安全研究。

2023年6月20日,欧盟委员会发布《欧洲经济安全战略》,提出了欧盟经济安全优先事务,识别安全风险以及规划经济安全行动路径。<sup>①</sup> 欧盟委员会主席冯德莱恩表示,《欧洲经济安全战略》是全球首个主要经济体提出的“经济安全”战略概念,并要求从促进(promoting)、保护(protecting)和伙伴合作(partnering)方面应对经济安全问题,其不仅关注经济安全本身,还延伸至科技、基础设施、原材料等领域。从时空背景来看,有关《欧洲经济安全战略》的要点主要受到更广泛的政治、社会和安全维度的影响。

### 一、《欧洲经济安全战略》的主要内容

《欧洲经济安全战略》主要包括经济发展、基础设施和投资、国际合作三个方面,其对与经济相关的安全、风险和威胁进行定义和说明,并提出了去风险化和经济安全应对政策;同时,其也具有局限性和争议性,欧盟内部的意见并非完全一致。

#### (一)《欧洲经济安全战略》的安全定义及风险目标

根据哥本哈根学派的安全理论,安全研究关注受到现存威胁(existential threats)并具有生存主张的参照对象(referent objects)<sup>[1]</sup>。从现存威胁的角度来看,新冠疫情、乌克兰危机和经济威胁是《欧洲经济安全战略》识别的关键经济安全背景因素。新冠疫情严重冲击全球供应链,对贸易依赖程度高、经济高度发达的欧洲国家来说,产业链和产品供应的危机感十分明显。乌克兰危机加剧了欧洲国家对单一市场贸易依赖的焦虑程度,特别是加剧了俄欧能源供应的矛盾。在经济活动方面,欧洲国家对遭遇外部抵制、出口禁令和政治压力的担忧日益增长。

《欧洲经济安全战略》涉及的经济安全参照对象较为宽泛,呈现以经济领域为中心的多元安全化特点。在《欧洲经济安全战略》中使用了116次“安全”(security)一词,并且以“经济安全”为主。其提及的其他非传统安全议题包括粮食安全、能源安全、网络安全、技术安全和研

究安全等;同时,它并没有给出明确且完整的“安全”定义,但相关表述传递了传统安全的政策逻辑。首先,地缘政治的紧张形势被认为是经济安全受到威胁的重要客观条件。军事冲突和地缘安全风险对欧洲国家来说不再是地理上遥远的事务,乌克兰危机令欧洲战火再起。其次,维护国家安全的传统路径成为维护经济安全的方式。“主权”概念出现在《欧洲经济安全战略》之中,其中“技术主权”被提及。“主权”概念还与经济、能源、公共卫生和粮食等领域非传统安全议题相关联。此外,其他国家与军事部门和军事意图相关的科技和经济活动受到关注,经济安全与军事安全的关联建构凸现。

《欧洲经济安全战略》提及的风险要点与经济安全的传统认知有所差异。希夫曼将与经济安全相关的政策工具定义为制裁、贸易、金融和援助<sup>[2]</sup>。但从《欧洲经济安全战略》中可以看出,欧盟的经济安全并非仅是对外的经济和贸易活动,更强调自身的投资、生产、供应链和基础设施建设。其强调经济安全的风​​险问题主要分布于供应链韧性、关键基础设施的安全、技术安全和技术泄漏以及经济依赖和经济胁迫的武器化问题。其一,对这些经济安全的风​​险认知略有差异。《欧洲经济安全战略》提到了风险将如何影响(risks to)供应链稳定和基础设施安全,而对技术安全和泄漏问题则强调相关风险问题(risks related to),经济依赖和胁迫武器化问题则直接被认定为风险(risk of)。这种差异性的文字表述反映出欧盟经济安全的风​​险认定路径,既有经济依赖和胁迫武器化的外部威胁,也有供应链和基础设施等经济安全的参照对象。供应链安全领域主要将价格飙升、关键产品的稀缺性和绿色转型的产业影响视为风险。基础设施安全主要涉及建设过程中断的风险。技术安全主要涉及技术发展、竞争力和获取尖端技术相关的风险问题,将技术相关领域视为风险来源。经济依赖关系则被描述为“武器化”,直接成为风险问题。其二,风险化领域主要集中在社会发展的基础行业和部门。《欧洲经济安全战略》识别

的主要风险分布于能源、基础设施、供应链、前沿技术、数字和贸易投资等领域。从这里可以看出,经济安全不仅定义了经济、投资和贸易领域的风险问题,还延伸到能源安全、科技安全、基础设施安全和供应安全等领域。这些领域的风险化定位与传统国家安全有一定程度的关联,特别是对基本经济和社会发展层面的影响。

《欧洲经济安全战略》全文 77 次提及“风险”(risk),但只有 7 次提及“去风险”(de-risk)。“去风险”相关内容相对简单,缺少深入且明确的定义和范畴。“去风险”的要点包括:核心技术领域、私营部门、供应链和自由贸易安排几方面。一是关键领域的核心技术需要去风险化。技术领域的去风险化反映了欧盟对知识和科技竞争的焦虑,并预示着核心领域和行业会设置技术应用壁垒。二是推动私营部门参与去风险化进程。全球资产再配置对规避风险具有内生动力和敏感度,私营部门被认为具备参与去风险化的能力。三是供应链的去风险化可以通过多元化供应渠道和多元化进出口市场得以缓解。四是加强与其他具有相似去风险化诉求的经济体推进自由贸易安排,强化商业领域的去风险化行动。值得一提的是,欧盟的去风险化战略不是降低安全化程度,其去风险化路线其实刺激了经济领域的泛安全化。

## (二)《欧洲经济安全战略》的主要实施领域和政策要点

如表 1 所示,《欧洲经济安全战略》主要有三个基本方向:促进、保护和伙伴合作,而主要实施领域分为经济发展、基础设施和投资、国际合作三个方面。经济增长主要是以促进为主要方向,提高与经济安全相关的产业、贸易、私营投资和产品流通水平,通过产业战略升级、关键原材料发展、芯片产业建设和低碳转型等方式提高经济安全水平。《欧洲经济安全战略》提及的保护措施主要落实在贸易和投资、技术发展和基础设施建设等方面,更注重保守且防御性较强的行动,多处使用了“保护”“防止”和“控制”等词。伙伴合作既体现与西方发达国家的合作动力,将七国

集团国家视为重要合作伙伴,也向发展中国家发出合作邀请,如印度和其他中低收入发展中国家,都是欧盟的合作对象。

《欧洲经济安全战略》提出了增强经济安全的建设路径,包括风险评估、私营部门参与、技术主权、外国投资、军民两用技术的研发、对外投资、研究安全、网络和信息安全、情报分析能力以及强化第三方合作等方面。此外,欧盟委员会主席冯德莱恩提出,提升欧盟竞争力需要提高科研投资,保护欧洲经济安全要确保对外投资的资金、知识和专业等不被其他国家的军事目的所滥用,并强化欧盟与其他国家的伙伴关系<sup>[3]</sup>。

2023 年 6 月 14 日,德国发布《国家安全战略》,强调国家经济需要以规则为基础的市场、原材料、技术、资金和人力资源等要素。同时,德国认为,自由经济合作正在受到损害,经济活动正在被运用于强化其他国家的外交和安全政策<sup>[4]</sup>。但是,德国各方对经济安全的界定存在不同看法。2023 年 6 月 17 日,德国总理舒尔茨谈及欧洲经济安全时表示,不同意将所有对华出口纳入欧洲经济安全监控措施,并表示德国有能力确保经济安全<sup>[5]</sup>。2023 年 7 月 13 日,德国首次发布了“中国战略”文件,要求对华关系去风险和降低依赖。尽管这份“中国战略”文件反映了德国政府的整体对华立场,但绿党的最初草案比社会民主党的态度更加强硬<sup>[6]</sup>。因此,从德国政府内部来看,对华经济关系的态度和立场并非高度一致。

其他与经济安全相关的议题也值得关注。冯德莱恩在 2023 年 6 月 20 日新闻发布会上还提到了欧盟长期预算草案,提出了乌克兰问题、移民和外部挑战、保护欧盟经济竞争力三个方面的问题。其中,保护欧盟经济竞争力主要通过三个优先部门:深度技术(deep-tech)、清洁技术(clean-tech)和生物技术(bio-tech),动员的资金机制包括“投资欧洲”“创新资金”“欧洲创新理事会”和“欧洲防御基金”<sup>[3]</sup>。这些议题并不是《欧洲经济安全战略》提及的经济安全问题,但与欧洲经济事务紧密相关。

表 1 《欧洲经济安全战略》主要实施领域和政策要点

战略实施领域		具体政策要点
战略方向 1： 促进 (promoting)	欧盟经济基础、 竞争力和增长	欧洲单一市场;贸易和“全球门户”战略
		欧盟产业战略
		关键原材料、芯片、净零工业
		防御科技和产业基地
		单一市场紧急状态工具;关键产品的自由流通
战略方向 2： 保护 (protecting)	应对经济依赖和经济胁迫的武器化	吸引私营部门投资;资本市场联盟、欧洲战略技术平台
		欧盟反胁迫工具
		外国直接投资审视条例
		科学研究和创新领域的保护
		应对外国对于科研创新的干预
	技术安全和技术泄漏	欧盟标准化战略
		网络安全韧性、网络外交
		关键设施的韧性、网络和信息系统的安
		全
		5G 工具箱
战略方向 3： 伙伴合作 (partnering)	保护基础设施	网络韧性、网络协调测试
		关注部门战略技术
		军民两用出口控制的规制
		欧盟层面的快速和协调行动
		提高执行效果和效率
	军民两用项目的出口控制	防止技术优势被运用于破坏国际和平与安全
		贸易和投资控制
		审视安全风险
		制定具体措施
		运用现有政策工具和发展新政策工作
战略方向 3： 伙伴合作 (partnering)	对外投资	贸易和技术理事会,与美国和印度等合作
		七国集团
		地缘经济工具箱
		自由贸易协议
		与发展中国家合作
战略方向 3： 伙伴合作 (partnering)	双边合作	“全球门户”战略、全球基础设施投资伙伴
		关键原材料俱乐部
		国际论坛和组织(联合国和二十国集团等)
战略方向 3： 伙伴合作 (partnering)	多边合作	世界贸易组织

资料来源:作者根据《欧洲经济安全战略》整理

(三)《欧洲经济安全战略》的政策局限性

《欧洲经济安全战略》的发布不仅引起广泛关注,也触发了关于战略局限性的思考。

一是欧洲的经济安全主要出自内在结构性矛盾而不是外部因素。欧洲应该注重自身的经

济发展动力,而不应该将经济安全完全归咎于外部威胁。美国《通货膨胀削减法案》积极推动国内清洁技术和市场的发展,而欧洲经济安全却将重点放在外部应对,忽略了自身对于产业发展的原动力挖掘<sup>[7]</sup>。此外,《欧洲经济安全战



略》与提高经济效率和促进自由贸易等关键主张背道而驰<sup>[8]</sup>。

二是《欧洲经济安全战略》缺乏清晰目标和有效操作性。其中,经济安全涉及的领域非常广泛,包括能源、科技、教育、交通、基础设施、贸易、经济和产业结构等不同部门。此类政策框架需要说明与其他欧洲政策指令之间的关系,明确经济安全的具体目标和落实方法,提高经济安全的地缘政治属性<sup>[9]</sup>。

三是《欧洲经济安全战略》缺乏全球代表性和多元性。尽管其强调协调合作,但基本还是代表着西方发达国家的利益。七国集团被视为欧盟经济安全的重要伙伴,其在2023年峰会上发布的“经济韧性与经济安全”领导人宣言就强调了韧性供应链、韧性关键基础设施、经济胁迫、数字经济领域以及与安全相关的新兴技术等经济安全合作<sup>[10]</sup>。

四是经济安全“去风险化”具有内在的矛盾关系。《欧洲经济安全战略》没有说明私营部门如何参与这类去风险化进程,也没有深入论证企业的风险认知和欧盟战略层面的风险定义之间的差异。企业基于经济利益、投资回报和商业战略规划,固然对各类风险高度敏感,但更关注外部变化对企业和商业行为的风险。欧盟的去风险化显然是要改变现有机制,“制造”外部变化并试图缓解所谓的“风险”,这不仅与企业的风险认知有明显差距,甚至这种战略本身就成为国际企业面临的产业再配置风险。此外,多元化供应渠道和自由贸易安排强调了开放的要义,而技术和贸易安全战略要求安全保护行动,二者具有明显的矛盾关系。全球化时代的自由贸易安排是“你中有我、我中有你”的基本形态,而识别并风险化其中的某些经济体和供应链环节显然与全球自由贸易主张不符,也缺乏政策目标和操作的一致性。

## 二、《欧洲经济安全战略》出台的动因

从宏观时空背景来看,《欧洲经济安全战略》

的出台和相关政策要点受到更加广泛的政治和安全因素影响,如经济、传统地缘政治、能源、科技、生态、文化和社会、意识形态等。

### (一)经济安全

自2008年全球金融危机以来,欧洲的经济领导地位出现错位。西方新自由主义制度奠定了冷战后全球经济互动的基本格局,市场经济、全球一体化贸易框架、金融衍生品和资本自由流通等概念和模式主导了全球经济活动。欧洲国家的经济繁荣和现代化程度成为其他国家竞相学习的对象,欧盟也在制度层面加速推进欧洲一体化进程,并在全球范围内传播新自由主义理念。然而,2008年金融危机严重冲击了欧洲经济秩序和金融活动基础,直接重创了经济增长率、就业水平、财政赤字、公共债务、国际贸易和外国投资等领域<sup>[11]</sup>。金融危机不仅严重影响经济发展指标,还直接推高了欧洲社会的不满情绪,导致欧洲老牌资本主义国家在全球治理的领导地位受到冲击。西方发达国家主导全球事务的“独角戏”逐步让位给包括二十国集团在内的多边合作机制。

发生在欧元区国家的欧洲主权债务危机,即欧债危机,是2008年全球金融危机的重要后续影响,对欧洲经济格局产生了深远影响。从现有研究来看,欧洲经济安全议题主要关注乌克兰危机和欧债危机<sup>[12]</sup>。其中,欧债危机严重影响欧洲经济一体化制度的信心,加剧了欧洲对金融安全的担忧。希腊在2004年成功举办了雅典奥运会,大幅提高基础设施建设水平,提高公共债务和国民税收水平。然而,希腊在全球金融海啸之中却难以兑付国家债务,引发主权信用危机,最终形成欧元区债务危机<sup>[13]</sup>。此次危机导致欧盟采取更加强有力的措施遏制金融危机的蔓延,提高金融机构的稳定性,加强经济治理程度,打造主权金融安全网<sup>[14]</sup>。

随着全球经济增长放缓和供应链碎片化,欧洲国家的经济形势面临巨大挑战,刺激经济增长的方案备受关注,但这也增加了对欧洲国家整体

债务上升的担忧<sup>[15]</sup>。欧洲国家普遍面临应对通胀高企和经济增长乏力的两难局面,刺激经济措施可能导致财政赤字和通胀恶化,而遏制通胀措施则可能进一步抑制经济活力。暗淡的经济发展前景也加剧了欧洲对经济稳定性的担忧,进一步推动了欧洲经济安全政策的构建。

欧洲国家推进产业转型,全球产业和贸易格局东移。欧洲工业格局从劳动密集型产业向第三产业转型,金融、教育和旅游等产业迅速发展。传统生产模式的工厂和流水线曾经是欧洲工业革命的重要特征,但随着生产资料成本、人力成本的提高及严格的监管机制和环境保护约束,传统生产模式的工厂和流水线逐渐离开欧洲市场,转向世界其他发展中国家。随之而来的是,亚洲发展中国家成为全球生产和供应链的重要环节,中国异军突起成为“全球工厂”。不仅制造业格局东移,全球贸易活动也发生很大变化,发展中国家成为重要的出口方和进口市场,在全球经济活动中的地位日益提升。全球经济分工日益细化和深化是全球化发展的正向影响,但这也被视为对欧洲经济竞争力的威胁,从而成为经济安全领域的重要话题之一。

## (二)传统地缘政治安全

2022年乌克兰危机升级以来,欧洲传统安全风险加剧。地缘政治危机和传统军事安全风险显著影响欧洲经济安全领域,造成能源价格上涨、能源供应不稳定和通胀问题加剧<sup>[16]</sup>。冷战结束以来,传统军事冲突风险在欧洲已经大幅降低,经济、社会和文化发展成为欧洲各国主要的政治议题。然而,自2022年以来,传统地缘政治风险加剧,直接冲击欧洲各国的经济供应链和民众生活水平,传统安全风险迅速引发非传统安全风险连锁反应。

欧洲国家提高军费开支和扩大预算规模,加大了各自内部的财政压力。部分欧洲国家积极争取加入北约表明军事相关行动的重要性日益提高,这势必会提高军费开支在国家财政支出中的比重<sup>[17]</sup>。2022年乌克兰危机升级后,欧

盟成员国瑞典和芬兰火速申请加入北约,乌克兰和格鲁吉亚也加速进入北约和欧盟进程。2022年3月,德国大幅提升国防预算,这是冷战后重要的军事规划变化,受到各方高度关注。

随着欧洲安全形势的不断发展,军事部门在经济安全议程的重要性得到不断提升。在《欧洲经济安全战略》中“军事”(military)被提及9次,并指出尖端科技既可以运用于军事部门,也可以支持民用设施建设。科技的军事用途和民用属性具有模糊性,被视为经济安全的重要方面。此外,《欧洲经济安全战略》提到了尖端科技和经济活动可能被运用于威胁国际合作的行为体,并要求关注和管控这种情况。由此可见,欧洲经济安全具有传统安全化趋势,军事议程“浮出水面”。

欧盟对俄罗斯实施经济制裁是传统军事安全领域的非传统安全行动。欧盟通过大规模制裁措施反制俄罗斯军事行动,包括限制贸易、人员和资金流动等。例如,俄罗斯和主要欧洲国家的航班中断,仅和波黑、摩尔多瓦、塞尔维亚等国家保持航班联系<sup>[18]</sup>。同时,俄罗斯采取反制裁应对行动,利用其能源出口大国地位降低制裁的有效性和负面影响。欧洲国家高度依赖俄罗斯能源产品的结构性关系影响欧洲内部对相关制裁行动的支持程度。并且,俄罗斯通过拓宽能源出口渠道和多元化出口市场降低来自西方国家的制裁冲击<sup>[19]</sup>。作为非传统安全的经济安全正在成为传统地缘政治的主要“战场”之一。

## (三)能源安全

能源供应危机影响欧洲经济安全。欧洲国家普遍依赖化石能源进口,俄罗斯是全球重要的能源出口国,也是欧洲关键的能源供应方。俄乌双方不仅在经济领域的相互依赖程度较深,在能源领域亦是如此。俄罗斯的能源供需结构已深度嵌入欧洲经济和产业活动之中。以德国为例,天然气进口依赖程度超过90%,而俄罗斯是其主要来源国,双方的合作和依赖程

度在乌克兰危机升级前还在逐步提高<sup>[20]</sup>。北溪二号是俄欧能源相互依赖的关键基础设施,也是双方合作的重要标志。然而,这种深度合作和相互依赖已经受到颠覆性打击,能源供应危机迅速冲击欧洲国家。匈牙利在乌克兰危机议题方面与欧盟立场并非高度一致,除了政治意识形态差异之外,匈牙利高度依赖俄罗斯能源进口也是影响其经济、外交和安全政策的重要现实考虑。

能源结构与电力供应稳定影响欧洲绿色转型进程<sup>[21]</sup>。能源安全不仅与外部供应依赖紧密相关,也与自身能源结构有关。欧洲绿色转型要求优化能源结构,降低化石能源依赖程度,甚至逐步淘汰煤炭消费。德国是欧盟主要领导者,正积极推进欧洲绿色转型,优化能源结构。德国在应对气候变化方面提出降低煤炭消费的政策路线,在绿色生态方面主张废除核电。德国积极推动可再生能源应用,同时也需要稳定天然气进口水平,补足能源缺口。但是,欧洲地缘政治冲突导致天然气等化石能源供应出现严重短缺,能源供应缺口迅速扩大,加上气候应对和绿色转型措施,欧洲能源安全形势“雪上加霜”。从短期应对措施来看,重启部分火力发电可以缓解能源短缺,但将影响欧洲绿色转型进程。此外,能源供应危机不仅通过能源安全领域影响欧洲经济安全,还直接导致能源产品和电力价格的飙升。欧盟民众不仅要面对日常生活的通胀压力,还需支付高额的电力采暖账单,因此,他们对欧洲经济、产业和能源政策普遍持负面态度。

#### (四)科技安全

欧洲重视知识产权保护,关注技术安全和技術泄漏。欧洲国家是全球前沿科技发展的关键力量,具有领先的技术、知识、人才和资金支持水平。欧洲拥有众多重量级高等学府,具备雄厚的科研实力,技术发展潜力巨大。知识产权保护是欧洲国家长期坚持的政策立场,也是发达国家参与全球治理的制度建设重点。然

而,技术鸿沟是发达国家与发展中国家之间的鸿沟之一,发达国家具备向发展中国家提供技术支持的能力,可以共同应对全球治理难题和推进全球可持续发展进程。随着全球经济、产业和科技格局的演变,供应链和技术产品生产分布地发生变化,主要发展中国家在全球新兴技术领域取得重要进步。欧洲国家将自身技术发展潜力和创新不足问题主要归咎于技术安全问题,用传统安全模式的竞争思维试图解决非传统安全的技术发展问题。

欧洲关注科技发展竞争力,强调研究安全。欧洲科技发展瓶颈既有外部客观因素,也有内在的结构性矛盾。从外部来看,全球产业分工深化,新兴市场成为科技产品生产链的重要一环。从欧洲内在结构来看,产业外移、经济增长乏力、技术投资不足和逆全球化等因素在很大程度上影响了欧洲科技发展的原动力和竞争力。《欧洲经济安全战略》强调研究安全主要关注外部对于科技研究和创新的干预和影响,但这可能会影响欧洲与其他国家的技术合作,进一步降低欧洲科技创新的投资吸引力。

基础设施建设是欧洲科技安全的重要治理领域。一方面,科技创新和应用在基础设施建设领域扮演关键角色,经济安全不仅需要考虑技术安全,还需要考虑技术在基础设施应用方面的安全问题。另一方面,欧洲重视数字安全和数字主权,大力推动欧洲单一数字市场,提高数字基础设施建设,整合欧洲数字金融市场<sup>[22]</sup>。随着数字和信息技术的发展,欧洲经济安全和技术安全的关联程度将会不断提高。

#### (五)生态安全

应对气候变化是欧洲生态安全的重要目标,这和经济安全直接相关。欧盟碳中和目标的实现需要大幅降低温室气体排放、减少化石能源消费、提高能源使用效率、加强碳汇能力、开发清洁能源技术和提升碳捕捉和储存能力等。《欧洲经济安全战略》提及的尖端技术可以运用于低碳发展领域,是应对气候变化等生态



安全挑战的重要手段。但是,欧盟的低碳技术和基础设施发展受到经济安全因素的影响。例如,欧盟曾在2012年对来自中国的光伏产品组建实施反倾销调查。从表面来看,这种调查用以保护欧洲相关企业的市场竞争力,但实际上不利于应对全球气候变化和提高低碳行动成效。

经济手段和市场工具是欧洲强化气候治理的重要路径。欧盟碳市场运用欧盟成员国的碳排放份额分配管理模式,主要以排放总量为基准目标,将排放量以市场交易形式进行体现,最终实现碳排放的总体管理。欧盟的气候和生态政策提升了高污染和高排放企业的生产成本,直接致使制造业等行业向发展中国家转移,以寻求低生产成本目的地。产业的转移也带动了温室气体排放的转移,这促使欧洲等发达国家的碳排放水平不断下降,而以制造业为重要产业的发展中国家的碳排放水平不断提高。欧洲等发达国家在不需要产生大量排放和污染的经济结构下,还能继续以低廉价格进口大量商品,享受全球化经济发展红利。这种碳排放转移被欧洲国家解释为“碳泄漏”,需要通过加征关税等措施进行解决。欧盟碳边境调节机制就是所谓的碳关税机制,根据产品的碳足迹和隐形碳排放水平,向进口欧盟市场的相关产品加征关税<sup>[23]</sup>。由此可见,生态安全在欧洲成为维护经济安全和采取相关政策行动的重要目标。

#### (六)文化和社会安全

经济安全与广泛的文化认同和社会安全紧密相连。相对经济安全而言,高失业率是重要的社会安全问题,更具有紧迫性和严峻性。2008年以来的全球金融危机和欧债危机严重冲击了欧洲经济发展形势和就业形势,就业成为欧洲各国政府需优先解决的民生议题。尽管《欧洲经济安全战略》并未将失业问题与经济安全相关联,但民众就业困境背后的经济增长乏力、创新动力不足和经济竞争力下滑等因素,都与经济安全息息相关。失业问题也引发了广大

民众对西方经济制度的严重质疑,2011年“占领华尔街”运动迅速蔓延至欧洲各国,新自由主义经济模式受到广泛质疑。

随着欧洲国家经济结构根本问题的暴露,其他社会问题也被视为对经济发展和就业的威胁。难民危机引发了欧洲内部的严重撕裂,更刺激了民族主义和民粹主义的声势,身份政治和文化认同演化成为安全议题。从客观角度讲,移民为欧洲发达国家带来了源源不断的劳动力,补充了劳动力市场,增强了国家竞争力。但是,难民危机及其争议导致外来移民问题成为经济安全和社会安全问题。难民和移民被视为就业机会和经济公平的“对手”,甚至成为支持去欧洲一体化的关键议题。难民议题也被极右翼民粹主义转化成政治话题,将恐怖主义与难民危机相联系,导致民众对当前自由市场和欧洲一体化持否定态度。

尽管文化和社会安全并未体现在《欧洲经济安全战略》当中,但其与经济安全的联系却十分密切。一方面,文化保守主义、民族主义和极右翼民粹主义会进一步强调经济安全的国家主权特点,反对欧洲一体化和自由开放政策。另一方面,《欧洲经济安全战略》要求欧洲采取协调一致的立场,设置统一的产业战略和标准化战略,但文化认同和社会危机将推动各个国家采取更加保守、更加符合自身利益的策略。

#### (七)意识形态与经济安全

欧洲社会意识形态呈现碎片化趋势,并且在社会和经济两个层面形成两极化发展态势。经济安全的界定和战略制定并非固定不变,而因各自意识形态呈现显著区别。新自由主义是主导全球市场、贸易自由和欧洲一体化制度建设的关键意识形态。《欧洲经济安全战略》体现了新自由主义对自由贸易、全球合作、市场手段和经济政策工具等主张。但是,经济安全的国家主权意识、出口管控、外来投资检查和对外投资审视等规划都与新自由主义理念背道而驰。保守主义在经济层面持自由市场和开放态度,



但在社会和安全管理层面持保守和谨慎态度。民族主义则重视经济安全议题,强调国家自主性,支持监管措施的强化,以务实态度面对经济安全问题,反对以新自由主义意识形态为主导的市场模式和经济政策。绿色生态主义在欧洲政治版图中不断扩大,德国绿党加入组阁团队,这些都表明欧洲意识形态的碎片化趋势。绿色生态主义主要支持经济领域的去碳化路线,注重以零碳排放为目标的一种经济安全路线。但绿色生态主义也强调权利意识、公平正义和国际责任等价值观,更突出绿色意识形态主导的政策方向。从这些意识形态来看,欧洲经济安全战略部署既需要反映各方的核心利益关切,还面临“众口难调”的困境。

有关经济安全的主权定义受意识形态的显著影响,“经济主权”概念在欧洲的提升就是受新自由主义式微、新技术发展的跨国界特点和民粹主义高涨的现实影响<sup>[24]</sup>。欧洲在高新技术方面的实力随着全球产业布局的调整而相对下降,并引发对科技创造力和竞争力的担忧。此外,随着新自由主义市场模式受到质疑,提高国家角色、政府管理和政策监管的呼声渐涨,而自由经济理念的吸引力下降。民粹主义和民族主义高举国家、民族和主权大旗,从意识形态角度丰富“经济主权”概念。此外,法国总统马克龙提到“欧洲主权”时,强调欧洲战略自主。民族主义和民粹主义对此既有赞扬,也有批评。赞扬之处是其突出欧洲战略自主,弱化欧洲在全球治理的主动角色;批评之处则是其依然强调欧洲一体化,而非各自的国家主权。因此,《欧洲经济安全战略》在“欧洲主权”和“欧洲民族国家主权”之间形成了新的争论点。

### 三、影响及应对策略

《欧洲经济安全战略》的出台和未来的制度发展路径势必对全球经济和贸易活动产生影响,并在欧洲内部形成多元化声音和意见。其对我国的影响主要体现在非传统安全领域、经

济发展和贸易联系、中欧对话和交流等方面,可以通过“全球安全倡议”“全球发展倡议”和“全球文明倡议”的基本要点予以应对。

#### (一)影响

第一,对全球经济和贸易活动产生影响。其一,国际经济和贸易受到影响。《欧洲经济安全战略》要求加强与世界贸易组织的联系,但以经济安全为名的出口控制、投资检查等措施与世界贸易组织主张的消除贸易活动阻碍不一致。此外,区域自由贸易安排正在展现其制度活力,而经济安全主导下的经贸活动控制不符合区域经济整合的基本利益。其二,经济安全和“去风险化”行动可能加剧“小圈子”“小团体”的内向型经济发展模式。欧洲加强与七国集团的联系将进一步推动西方发达国家的“去风险化”政策路线,阻碍全球一体化合作进程。其三,加剧全球产业链和供应链安全风险。新冠疫情已经严重损害全球经济和产业链的完整性,产业结构碎片化明显。《欧洲经济安全战略》将加剧国家之间的经济不信任程度,冲击科技产业的基础零件供应,影响科技产品、原材料和基础设施领域的全球投资活力。其四,全球经济复苏进程受到影响。尽管《欧洲经济安全战略》本身是欧盟内部的政策行动方向,但欧洲市场在全球经济活动中占有十分重要的地位,对全球经济治理具有关键作用。欧洲是进口大量产品的全球关键市场,是全球经济和贸易的重要力量,对经济、投资和贸易活动的限制措施将会提高欧洲国家的生产成本,加剧通胀压力,对经济发展的稳定性形成威胁。

第二,欧洲内部立场和声音不一致。其一,欧盟层面的战略政策与欧盟成员国之间的政策存在差异。德国总理舒尔茨已经表示对出口控制的担忧,并强调德国对于经济安全的管理能力。法国总统马克龙于2023年4月访华期间表示,欧洲不能与中国“脱钩”。这说明了欧盟层面和成员国层面对于经济安全的具体定义、行动目标和范畴还需要进一步磨合。其二,非

国家行为体具有各自不同的立场和态度。新自由主义政治力量支持的市场自由化进一步受到削弱,而保守主义政党支持经济安全等保护主义措施。民族主义和右翼民粹力量支持经济保护主义和本地优先的政策选项,但反对新自由主义价值观导向下的经济安全措施,更支持务实的经济政策。欧洲企业界的态度较为复杂,全球竞争力相对较弱的相关产业对于经济安全措施势必持积极态度,但全球合作需求较大和全球产业布局较广的欧洲企业,则需要应对《欧洲经济安全战略》带来的成本上升和产业风险等问题。科研机构面临的负面影响则更加明显,以研究安全为名的管控措施将会阻碍全球科研人员的正常交流。

第三,对我国的影响主要体现在非传统安全领域、经济发展和贸易联系、中欧对话和交流等方面。其一,科技安全、资源安全和数字安全等领域将是欧洲对华行动的重点。例如,芯片、5G、关键原材料和尖端清洁技术等领域将成为欧洲重点关注的保护目标。中国5G技术在欧洲市场的应用、芯片技术的流通和可再生能源产品对欧洲出口等可能会以经济安全的名义被加以限制和管控。这些政策和行动并非传统的军事安全范畴,而是非传统安全内容,需要以非传统安全方式加以应对。其二,欧洲对外投资审视、出口管控和外国直接投资风险评估等措施可能影响中欧之间的经济往来和贸易关系。中欧之间的市场依赖深度和相互合作广度决定了经济安全行动的巨大负面影响和连锁反应。2018—2021年,汽车、食品加工、医药和生物科技、化学品和消费品制造业是欧盟对华直接投资的几个主要行业,占全部投资的近70%<sup>[25]</sup>。2021年,欧盟对华出口产品主要包括机械和车辆、制造业货物和化学品<sup>[26]</sup>。从整体来看,局部和微观的经济安全措施对中欧之间的广泛经济联系具有相对有限的影响,但对关键产品和领域的管控会严重影响双方经济信心和投资环境。例如,2023年7月,《欧洲芯片法

案》在欧洲议会通过并获欧盟理事会批准,芯片产业和半导体行业成为欧盟降低外部依赖的重要发展领域之一。芯片相关的对外投资、出口和外部投资势必成为经济安全框架下的重点关注领域。其三,对科研创新的保护和防止外部干预等措施将会影响中欧双方学界、企业界和民间的正常交流。如德国埃尔朗根—纽伦堡大学已经于2023年6月宣布以安全风险为名停止与中国国家留学基金委的合作,不再批准获此资助的中国留学生赴德国学习。此类情况很可能在《欧洲经济安全战略》的泛安全化进程中还会出现。

## (二) 中国的应对策略

中国已经提出了“全球安全倡议”“全球发展倡议”和“全球文明倡议”,中国方案有助于中欧双方加强经济合作与安全的交流对话,增强双方在经济发展和贸易领域的良性合作,促进中欧各层次的对话和交流。

第一,开展对话与交流,以非传统安全应对路径推动经济合作。“全球安全倡议”要求坚持“共同、综合、合作、可持续的安全观”,还要求坚持传统安全和非传统安全的统筹维护。其中,“共同”安全理念要求中欧双方关注经济发展的共同利益和观念,避免单一安全思维的负面影响。“综合”安全理念要求顾及各领域的政策影响,防止出现片面经济安全行动。此外,气候变化、经济复苏、供应链稳定、能源结构和粮食安全等非传统安全议题是中欧双方共同关心的话题,可以成为促进双方紧密合作的重要领域,更应该加强双方专家的对话和交流。

第二,以全球可持续发展为目标推动经济安全治理。“全球发展倡议”要求坚持发展优先,积极落实联合国2030可持续发展议程。中欧合作可以从发展入手,积极推进可持续发展的合作和交流。《欧洲经济安全战略》中的诸多领域不应该成为竞争的目标领域,而可能是扩展合作的潜在空间。例如,中欧数字经济具有广泛空间和潜力,可以拓宽跨部门、多领域和各

行业的合作广度与深度<sup>[27]</sup>。数字经济和信息技术也将推动全球可持续发展进程,中欧双方可以推动相关技术在气候变化、生物多样性、粮食和能源供应等领域的应用。

第三,开展人文交流,提高经济合作的质量。“全球文明倡议”重视世界文明多样性,创造对话和体现包容,积极推动人文交流。中欧双方的教育和科研交流应该受到优先保护,避免受到外部政治压力和意识形态的干扰。人文交流是中欧关系最重要的桥梁之一,是彼此应该珍视的往来形式。通过人文交流不仅可以强化双方的合作基础,也可以及时化解相关的经济安全忧虑,为彼此的政策沟通 and 了解奠定重要基础。

#### 四、结语

《欧洲经济安全战略》反映了欧盟从经济自由的开放主张向经济安全的保守立场的转变,对欧盟及其成员国的经济合作政策具有长远影响。《欧洲经济安全战略》相关措施提出了安全风险识别和去风险化路径,主要关注供应链、基础设施、尖端科技、网络和数字信息等领域,并受到经济、传统地缘政治、能源和粮食、欧洲一体化、科技、生态、文化和社会、意识形态等多元安全动因的影响。《欧洲经济安全战略》是全球首个主要经济体提出的“经济安全”战略概念,并要求促进、保护和伙伴合作应对经济安全问题。但是,相关战略安排会进一步影响全球经济、贸易格局和欧洲内部的协调统一。

研究欧洲经济安全的定义和战略规划方向对学术界和政策界都具有重要价值。从理论研究和学术角度来讲,《欧洲经济安全战略》已经拓展了传统经济安全的边界,向数字科技安全、环境安全 and 研究安全等领域推进。同时,非传统安全的研究思路为解读《欧洲经济安全战略》提供了研究基础,增强了观察经济议题的安全化和多元议题之间的关联。从政策研究角度来讲,梳理和剖析《欧洲经济安全战略》的安全要

点不仅为观察欧盟经济政策、安全战略和政治意识形态方向展现了重要的研究价值,而且还有助于分析其对全球经济和产业格局的影响。

尽管《欧洲经济安全战略》只是提出了“经济安全”的基础概念,但还需要进一步观察相关政策的细化、制度建设的走向和安全化路径的发展。从多层次治理角度来看,欧洲经济安全措施在欧盟成员国、商业和学术等非国家行为体的落实情况值得观察,各方反映将建构欧洲经济安全的具体定义。尽管本文从非传统安全研究视角和路径解读了《欧洲经济安全战略》的基本内容和逻辑,但还需要经济学家、行业专家和产业一线人士对我国面临的相关挑战和具体影响进行专业研究和动态追踪。此外,未来的研究工作应该进一步关注经济安全与欧盟其他战略框架和指令文件之间的联系、影响和互动,并深入探讨经济安全的多领域治理情况,解析“去风险”和“脱钩”在经济安全框架下的概念差异。

#### [注释]

- ① 本文讨论的《欧洲经济安全战略》参见:European Union. The European economic security strategy[R]. Brussels: European Commission, 2023-06-20.

#### [参考文献]

- [1] Buzan B, Wæver O, Wilde J D. Security: a new framework for analysis[M]. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1998:35-37.
- [2] Shiffman G M. Economic security[A]// Alan Collins, (eds.). Contemporary security studies[M]. Oxford: Oxford University Press, 2013:213-220.
- [3] European Commission, President von der Leyen presents the European economic security strategy and the revised multiannual EU budget [C]. Brussels: European Commission-Announcement, 2023-06-20.
- [4] The Federal Government of Germany. Integrated security for Germany, national security strategy[R]. Berlin: Federal Foreign Office of Germany, 2023:15, 24.
- [5] Germany's Scholz rejects blanket state supervision of exports to China[EB/OL]. U. S. News, <https://www.usnews.com/news/world/articles/2023-06-19/germanys->



- scholz-rejects-blanket-state-supervision-of-exports-to-china.
- [6] Germany's first China strategy is vocal on risks, short on policy [EB/OL]. U. S. News, <https://www.usnews.com/news/world/articles/2023-07-13/german-cabinet-passes-china-strategy-govt-sources>.
- [7] The EU must realise that economic security begins at home [EB/OL]. Financial Times, <https://www.ft.com/content/e6acb82f-290b-4e29-8916-6c67333934c0>.
- [8] The European Union is unwisely defensive in its economic security[EB/OL]. Clingendael, <https://www.clingendael.org/publication/european-union-unwisely-defensive-its-economic-security>.
- [9] What the EU's economic security strategy needs to achieve [EB/OL]. Elmar Hellendoorn, <https://www.atlanticcouncil.org/blogs>.
- [10] Economic security: a new horizon for EU foreign and security policy [EB/OL]. The European External Action Service (EEAS), [https://www.eeas.europa.eu/eeas/economic-security-new-horizon-eu-foreign-and-security-policy\\_en](https://www.eeas.europa.eu/eeas/economic-security-new-horizon-eu-foreign-and-security-policy_en).
- [11] Inotai A. Macroeconomic impacts of the 2008-09 crisis in Europe [A]//DeBardeleben J, Viju C. (eds). Economic crisis in Europe [M]. London: Palgrave Macmillan, 2013:22.
- [12] Floyd R. Evidence of securitisation in the economic sector of security in Europe? Russia's economic blackmail of Ukraine and the EU's conditional bailout of Cyprus[J]. European Security, 2019, 28(02):173.
- [13] Gogstad M, Kutan A M, Muradoglu Y G. Do international institutions affect financial markets?: evidence from the greek sovereign debt crisis[J]. The European Journal of Finance, 2018, 24 (07-08): 584-605.
- [14] A decade on from the crisis: main responses and remaining challenges [EB/OL]. European Parliament, [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS\\_BRI\(2019\)642253](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2019)642253).
- [15] 徐肖冰,陈庆海. 疫情冲击下的欧洲债务风险、影响及启示[J]. 南方金融, 2021(5):79-88.
- [16] 周学智. 俄乌冲突对欧洲经济的冲击[J]. 俄罗斯学刊, 2022(5):86-101.
- [17] 易小准,李晓,盛斌,等. 俄乌冲突对国际经贸格局的影响[J]. 国际经济评论, 2022(3):9-37, 4.
- [18] 李建民. 美西方制裁对俄罗斯经济的影响及启示[J]. 欧亚经济, 2022(4):1-20, 125.
- [19] 李巍,穆睿彤. 俄乌冲突下的西方对俄经济制裁[J]. 现代国际关系, 2022(4):1-9, 25-26.
- [20] Germany 2020 energy policy review [EB/OL]. International Energy Agency (IEA), <https://www.iea.org/reports/germany-2020>.
- [21] Giuli M, Oberthür S. Third time lucky? reconciling EU climate and external energy policy during energy security crises [J]. Journal of European Integration, 2023, 45(03):395-412.
- [22] 吴小平. 后疫情时代欧洲数字经济发展趋势[J]. 中国经贸导刊(中), 2020(10):57-58.
- [23] Evans S, Mehling M A, Ritz R A, et al. Border carbon adjustments and industrial competitiveness in a European Green Deal [J]. Climate Policy, 2021, 21 (03):307-317.
- [24] 余南平. 欧洲强化经济主权与全球价值链的重构[J]. 欧洲研究, 2021(1):75-101, 7.
- [25] The chosen few: a fresh look at European FDI in China[EB/OL]. Rhodium Group, <https://rhg.com/research/the-chosen-few/>.
- [26] Significant increase in EU imports from China[EB/OL]. Eurostat, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/edn-20220401-1>.
- [27] 王鹏,魏必,刘思扬. 中欧数字经济合作的现状、不足与启示[J]. 互联网经济, 2020(3):12-19.