

# “发展”与“规则”的竞合：中欧与东南亚区域合作模式比较<sup>\*</sup>

岳圣淞 王建斌

**内容提要：**21 世纪第三个十年，中国“一带一路”倡议与欧盟“全球门户”计划在东南亚地区形成空间交汇，推动了这两套存在显著差异的合作模式之间的深度互动。既有研究普遍将二者概括为“发展导向型”与“规则导向型”区域主义，存在“单维标签化二维对象”的倾向，难以充分解释两种模式“竞合并存”的复杂格局。本文在借鉴既有成果的基础上，构建了由“发展中心度”与“制度正式度”二维谱系、“利益—制度—观念”三维透视以及东盟“策略性行为体”角色定位共同构成的中观分析框架，并通过对互联互通、贸易规则与数字经济三个功能领域的比较研究，系统检视了两种模式在东南亚的差异化实践。研究发现，中欧在东南亚的互动呈现出一种“聚合性竞争”态势，两种模式在同一区域市场形成了差异化供给，但随着议题从“物质层”向“制度层”再向“观念层”切换，互动逻辑也从差异化共存转向不同规范和话语的竞争。东盟及其成员国通过选择性借鉴、制度性过滤和话语性重构等策略，将两种模式的竞争性共存转化为服务自身发展的“双重红利”，但这一策略效能受制于内部发展差异和协调成本上升的现实约束。从“模式替代”思维走向“聚合性竞争”条件下的三方调适是中欧在东南亚实现良性互动的应然选择。

**关键词：**中国—东南亚关系 欧盟—东盟关系 中欧关系 区域主义  
区域合作

<sup>\*</sup> 本文系 2025 年国家高层次人才特殊支持计划项目“21 世纪以来的美国对华价值观外交：态势、影响与应对”的阶段性成果。

## 一 问题的提出

进入 21 世纪的第三个十年,全球发展融资格局正经历深刻重塑。以中国“一带一路”倡议与欧盟“全球门户”计划为代表的两大互联互通战略,在非洲、拉美等地区形成了规模可观的项目布局与制度性存在,<sup>①</sup>也在东南亚这一全球经济增长最具活力的区域形成了空间交汇。这一现象之所以值得关注,既源于东南亚自身的战略价值,也源于其同中欧各领域合作的日益深化。<sup>②</sup>截至 2026 年 4 月,东盟 11 国总人口接近 7 亿,构成世界第三大劳动力市场和消费市场;<sup>③</sup>其国内生产总值合计达 4.51 万亿美元,过去十年年均增速约 4.5%。<sup>④</sup>在地缘战略层面,马六甲海峡承载着全球近三分之一的石油运输,使东南亚成为连接太平洋与印度洋的战略枢纽。<sup>⑤</sup>

中国与东盟的经济已形成深度相互依赖。截至 2025 年,双方已连续六年互为最大贸易伙伴。2025 年,中国与东盟全年双边贸易额达 7.55 万亿元人民币,同比增长 8%,占当年中国外贸总值的 16.6%。截至 2025 年,中国与东盟累计双向投资超过 4500 亿美元,中国企业在东盟累计完成工程承包额达 4800 亿美元。<sup>⑥</sup>从越南到印度尼西亚,“一带一路”倡议框架下的铁路、港口和产业园区项目正在从物理空间上重塑中国与东南亚的经济地理联结。

---

① 姚乐:《“一带一路”背景下中欧在非洲的第三方市场合作》,载《外交评论(外交学院学报)》,2023 年第 6 期,第 55-58 页。

② “OECD Economic Outlook, Volume 2025 Issue 2,” OECD, December 2025, [https://www.oecd.org/en/publications/oecd-economic-outlook-volume-2025-issue-2\\_9f653ca1-en.html](https://www.oecd.org/en/publications/oecd-economic-outlook-volume-2025-issue-2_9f653ca1-en.html).

③ “ASEAN Economic Community Strategic Plan 2026-2030,” ASEAN Main Portal, May 7, 2025, [https://asean.org/wp-content/uploads/2025/05/07.-AEC-Strategic-Plan-2026-2030\\_adopted.pdf](https://asean.org/wp-content/uploads/2025/05/07.-AEC-Strategic-Plan-2026-2030_adopted.pdf).

④ 本文所引用的 2026 年东盟经济与人口数据,主要来自 IMF Datamapper 2026 年 4 月的统计数据。参见 IMF Datamapper, “Southeast Asia,” April 2026, <https://www.imf.org/external/datamapper/profile/SEQ>.

⑤ “The Strait of Malacca, a Key Oil Trade Chokepoint, Links the Indian and Pacific Oceans,” U.S. Energy Information Administration, August 11, 2017, <https://www.eia.gov/todayinenergy/detail.php?id=32452>.

⑥ 《2025 年中国—东盟贸易概况》,中华人民共和国驻东盟使团经济商务处,2026 年 1 月 16 日, [https://asean.mofcom.gov.cn/zgdmjm/tj/art/2026/art\\_8851f243d4a94807a688b2ae43202744.html](https://asean.mofcom.gov.cn/zgdmjm/tj/art/2026/art_8851f243d4a94807a688b2ae43202744.html).

与此同时,欧盟与东南亚的经济关系也在持续深化。2024年,欧盟与东盟双边商品贸易额达2928亿美元,欧盟对东盟外国直接投资流入量为200亿美元,位列东盟第三大贸易伙伴和第二大外资来源地。<sup>①</sup> 欧盟与新加坡和越南分别签署了自由贸易协定,与印度尼西亚的谈判于2025年9月结束,正加快推进与马来西亚、泰国和菲律宾的谈判进程。<sup>②</sup> 伴随“全球门户”计划的推进,欧盟在东南亚可持续互联互通和绿色转型领域的制度性存在也在稳步增强。

在此背景下,关于中欧在东南亚“合作多于竞争”还是“竞争压倒合作”的讨论,已成为学界和政策界关注的焦点。然而,相关讨论往往陷入非此即彼的预设立场:要么乐观地设想中、欧、东盟各领域的三方合作可以水到渠成;要么悲观地将中欧在东南亚的任何互动都视为零和博弈。本文认为,这两种判断都未能准确把握中欧在东南亚互动的本质。既有研究大多将中国的“发展导向型”区域主义与欧盟的“规则导向型”区域主义视为两种互斥的合作模式加以比较。然而,这一类型化处理存在一个根本性的逻辑难题:“发展导向”侧重于回答“合作为了什么”,即聚焦目标与议程;而“规则导向”则侧重于回答“合作如何组织”,即聚焦手段与形式。<sup>③</sup> 将分属不同分析层次的两个概念相提并论,不仅模糊了目标与手段的差异及其界限,也难以解释为何在某些领域,两种“模式”能够并行不悖,而在另一些领域则摩擦不断。事实上,这种“竞合并存”的格局,并非中欧两个变量简单作用的结果,而是中、欧、东盟三方互动的产物。<sup>④</sup> 东盟并非“被选择”的对象,而是通过选择性借鉴、制度性过滤和话语性重构等策略,主动引导、筛选并重塑中欧合

---

① “THE TWENTY-FIRST AEM-EU TRADE COMMISSIONER CONSULTATION JOINT MEDIA STATEMENT,” ASEAN, September 25, 2025, <https://asean.org/wp-content/uploads/2025/09/AEM-EU-21-JMS-adopted.pdf>.

② “EU Trade Relations with the Association of Southeast Asian Nations. Facts, Figures and Latest Developments,” European Commission, August 5, 2025, [https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/association-south-east-asian-nations-asean\\_en](https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/association-south-east-asian-nations-asean_en).

③ 杨娜:《欧盟对华关系安全化与中欧合作路径探析》,载《当代世界》,2025年第6期,第35-41页。

④ Jamie D. Stacey, *ASEAN and Power in International Relations: ASEAN, the EU, and the Contestation of Human Rights*, Routledge, 2021, pp.121-128.

作模式的输入形态,使两种模式在域内呈现出既竞争又合作、彼此调适且相互塑造的过程。<sup>①</sup>

基于对既往研究的回顾,本文从区域国别的比较视角出发,结合对国际关系学与国际政治经济学中有关区域合作理论的借鉴,构建了一个由“发展中心度”与“制度正式度”(Institutional Formality)的双维谱系、“利益—制度—观念”三个次级维度,以及东盟作为“策略性行为体”共同构成的中观分析框架,将其用于检视中欧在东南亚地区政策实践的三个具体功能领域——互联互通、贸易规则与数字经济。本文的目标不仅在于描述这两种模式的互动现状,更在于将这种弥散于经验层面的“竞合并存”现象,提炼为一个关于“模式互动”的可比较、可分析的学理框架。在此基础上,本文试图回答:在“发展中心度”(Development Centrality)与“制度正式度”上分属不同水平的中欧合作模式,在东南亚呈现何种互动格局?东盟作为“策略性行为体”(Strategic Actor),如何通过其能动策略塑造这种互动的具体形态与结果?对这两种模式进行系统比较,并分析其互动在东南亚地区产生的复杂效应,不仅有助于中欧双方更理性地认知彼此的战略意图,也为理解东南亚如何利用多元供给维护其战略自主提供了有力的分析依据。

## 二 理论基础与分析框架:“发展中心度”与“制度正式度”的双维谱系

中欧在东南亚的互动何以呈现“竞合并存”而非“零和替代”的复杂格局?本文尝试借鉴“发展型国家”(Developmental State)理论与国际制度“合法化”研究的既有成果,引入“发展中心度”与“制度正式度”两个连续谱系作为核心分析维度,用以界定并比较中欧在东南亚的区域合作实践。在此基础上,将东盟定位为具有自主性的“策略性行为体”,构建一个统合利益、制度、观念三维度且兼容供需两端能动性的中观分析框架。

---

<sup>①</sup> 周雪奇:《国际合作、区域协调与东盟参与全球海洋塑料垃圾治理》,载《东南亚研究》,2026年第1期,第89-92页。

### (一) 既往研究及其不足

围绕中国与欧盟各自区域合作模式的研究,现有文献大致可归为两类。第一类研究聚焦于理论层面,西方主流国际关系理论为理解中欧区域合作的核心逻辑与规范取向提供了三种经典视角。一是现实主义将国际合作视为权力竞争的战略工具,在此视角下,中国的“一带一路”倡议常被解读为“地缘扩张的工具”;<sup>①</sup>而欧盟的“全球门户”计划则被解读为应对中国影响力扩张、维护西方优势的防御举措。<sup>②</sup>二是自由制度主义聚焦制度设计如何降低交易成本、促进合作。基于此,欧盟模式因法律化、高标准的制度框架而被视为区域合作的典范;中国模式则常被批评为“制度模糊”,缺乏有效监管和约束。<sup>③</sup>三是建构主义强调规范、身份与话语在塑造合作行为中的作用,关注“规范扩散”如何影响国家偏好。在此语境下,欧盟被定位为“规范性力量”,其合作模式体现为输出民主、人权、可持续发展等“普世规范”;中国则被描述为“规范挑战者”,其“不干涉内政”原则反而被视作对“自由国际秩序”的冲击。<sup>④</sup>

相较西方学界研究,中国学界更多地致力于从中国自身的合作实践中提炼理论概念,并回应西方学界的质疑。在阐释合作理念方面,学者们提出了一系列具有标识性的概念。例如,有学者将中国模式概括为“发展导向型全球治理”,强调其以经济增长和民生改善为核心驱动力、以基础设施互联互通为先导的实践逻辑;<sup>⑤</sup>又如,

---

① Saeed Azizi, “China’s Belt and Road Initiative (BRI): A Strategic Framework for ASEAN Engagement,” *Discover Global Society*, Vol.3, No.1, 2025, pp.119–123.

② André Wolf and Eleonora Poli, “The Trade Potential of Infrastructure Partnerships: The Case of EU Global Gateway,” *Central European Economic Journal*, Vol.11, No.58, 2024, pp.380–405; Simone Tagliapietra, “The European Union’s Global Gateway: An Institutional and Economic Overview,” *The World Economy*, Vol.47, No.4, 2024, pp.1326–1335.

③ Brice Tseen Fu Lee et al., “China’s BRI and the EU’s Global Gateway in Southeast Asia: Conditional Engagement Versus Non-interference,” *China Report*, Vol.62, No.1, 2026, pp.33–52.

④ Joscha Abels and Hans-Jürgen Bieling, “The Geoeconomics of Infrastructures: Viewing Globalization and Global Rivalry through a Lens of Infrastructural Competition,” *Globalizations*, Vol.21, No.4, 2024, pp.722–739.

⑤ 刘凯、许利平:《发展导向型全球治理:缘起、内涵与中国方案》,载《和平与发展》,2024年第6期,第2–8页。

有学者从文化理念出发,指出“义利观”作为中国传统政治伦理的当代延伸,为中国“不附加政治条件”的合作原则提供了观念基础。<sup>①</sup> 围绕“一带一路”倡议,中国学界近年来就“共商共建共享”理念展开深入阐释,论证对西方规则输出模式的超越。<sup>②</sup> 在认知和评价欧盟合作模式方面,中国学界一方面承认其在规则标准、可持续发展和治理经验上的优势;另一方面也对其“价值观附加条件”进行了批判。<sup>③</sup>

值得关注的是,在分别阐释中欧合作理念的基础上,部分学者尝试将二者纳入同一分析框架。例如,将中国模式概括为“关系优先、开放包容”的全面合作模式,将欧盟模式概括为“规则优先、封闭排他”的有限合作模式,揭示二者在国际合作理念上的深层分野。<sup>④</sup> 此类研究为本文提供了重要的分析路径,但其分析视野仍有待进一步溯源:事实上,“发展导向型”区域主义并非中国首创,其思想脉络可追溯至第二次世界大战后东亚“发展型国家”的政治经济学传统,以及“南方国家”对“发展权”的长期争取;<sup>⑤</sup>而“规则导向型”区域主义则植根于欧洲启蒙运动的法治主义传统、战后“内嵌自由主义”的制度遗产,<sup>⑥</sup>以及欧盟自身的一体化经验。<sup>⑦</sup>厘清两种模式的历史渊源,有助于说明它们并非一时的政策宣示,而是各自发展

① 罗建波:《中国对外援助模式:理论、经验与世界意义》,载《国际论坛》,2020年第6期,第39-63页。

② 李向阳:《中国特色经济外交的理念、组织机制与实施机制——兼论“一带一路”的经济外交属性》,载《世界经济与政治》,2021年第3期,第4-30页;徐秀军:《全过程合作学理阐释与“一带一路”实践逻辑》,载《世界经济与政治》,2023年第9期,第2-26页。

③ 郑先武:《欧盟与区域间主义:区域效用与全球意义》,载《欧洲研究》,2008年第4期,第27-44页;李峰:《欧盟的“韧性”与东盟的“抗御力”——一项区域核心概念的比较研究》,载《欧洲研究》,2018年第4期,第84-102页;步少华:《中欧“次区域合作”:动力与未来方向》,载《国际问题研究》,2016年第2期,第29-39页。

④ 崔洪建:《中国—欧盟关系的结构性变化及前景》,载《国际问题研究》,2018年第1期,第41-49页;丁纯等:《中欧视域下的“一带一路”竞合:演进、成因与对欧影响》,载《欧洲研究》,2023年第5期,第1-34页。

⑤ Brendan Howe, *Regional Cooperation for Peace and Development: Japan and South Korea in Southeast Asia*, Routledge, 2019, pp.113-147.

⑥ John Ruggie, “Multinationals as Global Institution: Power, Authority and Relative Autonomy,” *Regulation & Governance*, Vol.12, No.3, 2018, pp.317-333.

⑦ Daniel C. Thomas, “The Return of Intergovernmentalism? De-Europeanisation and EU Foreign Policy Decision-making,” *Journal of European Integration*, Vol.43, No.5, 2021, pp.619-635.



路径长期演进的结果。但既有研究鲜有将这一历时性维度纳入比较视野,从而忽略了两种模式背后各自独特的演进动力与历史合法性。

第二类研究聚焦实践层面,关注中欧两大互联互通倡议在具体地区的落地形态、运作机制及其产生的多元效应。非洲是这一领域的研究焦点。围绕“一带一路”倡议在非实践,学界深入分析了其以政策性金融为驱动、以“设计—采购—施工+融资”为核心的项目运作模式,并将其与欧盟“全球门户”计划所代表的规则先行、公私合作撬动私人资本的模式进行了对比。<sup>①</sup> 现有研究表明,中国模式在大型基础设施领域的效率优势明显,但在债务可持续性和环境社会影响评估方面面临日益增多的审视;<sup>②</sup> 欧盟模式在规则透明度和长期可持续性上更具优势,却受制于融资程序复杂、项目落地缓慢等结构性短板。<sup>③</sup> 在拉美、中亚等地区,相关研究同样揭示了两种模式“同场竞争”的基本格局。<sup>④</sup> 值得关注的是,已有少量研究开始探讨中欧在非洲等地的“第三方市场合作”可能性,尝试在市场逻辑与地缘竞争之间寻找务实的合作接口。<sup>⑤</sup>

总体上,上述研究为理解中欧合作模式在不同地区的实践形态提供了重要的启示,但普遍存在两个局限。其一,东南亚的独特性削弱了既有研究的可迁移性。相较其他地区,东南亚在经济、制度和地缘上均具有独特性。在经济层面,东盟已形成深度整合的区域生产网络和供应链,其经济一体化程度远超非洲资源型经济体和拉美中等收入国家集群;在制度层面,“东盟方式”所代表的非正式、协商一致

---

① 伍慧萍、宋丽宸:《中国与欧盟两大互联互通倡议的国际合作理念与实践比较——以对非清洁能源合作为例》,载《欧洲研究》,2026年第2期,第126-128页。

② 翁冰莹、吴岑:《中非能源合作理念模式与话语权博弈——以肯尼亚、乌干达和埃塞俄比亚为例》,载《中国非洲学刊》,2026年第1期,第95-105页。

③ 姚乐:《共同目标与差异化方案:中非、欧非能源转型合作比较》,载《国际展望》,2025年第2期,第154-179页。

④ 蓝天、江时学:《准地区间主义视域下德国对拉美区域战略》,载《拉丁美洲研究》,2025年第5期,第81-110页;巩潇沄、贺之杲:《地区间主义的地缘政治转向:欧盟与拉美地区间互动的模式及变化特点》,载《拉丁美洲研究》,2025年第5期,第2-21页;Ekaterina Kosevich, *Extra-regional Powers in Latin America in the 21<sup>st</sup> Century: The Impact of the US, EU, China and Russia*, Brill, 2025。

⑤ 姚乐:《“一带一路”背景下中欧在非洲的第三方市场合作》,第55-58页。

的规范体系,为外部合作模式的进入设定了独特的制度性过滤机制;在地缘层面,东南亚同时是“一带一路”海陆交汇枢纽和“全球门户”印太战略的核心区域,其对冲空间与战略自主性均大于其他地区。<sup>①</sup>其二,既有研究系统性忽视了第三方行为体的能动性。多数分析将合作中的落地方视为政策输出的“被动接受端”,侧重评估外生力量的作用,却未能充分考察这些国家如何通过选择性借鉴、制度性过滤和话语性重构,“反向塑造”了中欧合作项目的实际形态与运作逻辑。在东南亚,这种反向塑造作用尤为显著,但它却是既有研究最薄弱的环节。

更为关键的是,综合审视上述两类研究可以发现,无论是理念层面的“发展导向”与“规则导向”之辨,还是实践层面的“效率优势”与“标准优势”之比较,既有研究惯于将中欧合作模式视为两种边界清晰、逻辑自洽且互斥的“理想类型”。这一预设忽略了一个根本性问题,即所谓“发展导向”,描述的是合作模式的目标排序与核心议程——即将经济增长置于何种优先位置;所谓“规则导向”,描述的则是合作模式的治理手段与制度形式——即以何种方式组织和约束合作进程。两者分属不同的逻辑层级,不构成可直接并列的互斥范畴。将“目标—功能”维度上的差异与“手段—形式”维度上的差异压缩进一个单一的类型学框架,不仅遮蔽了两种模式在各自维度内部可能存在的渐进变化,也使得对二者互动结果的分析容易滑向非此即彼的零和判断。因此,为更准确把握中欧在东南亚互动的复杂格局,有必要将这一“类型学”问题还原为一个“谱系学”问题:引入更具分析效力的连续维度,重新界定两种模式在目标与手段上的差异化定位。

## (二) 分析框架的构建:双维谱系、三维透视与策略性行为体

为突破既有研究的困境,本文尝试借鉴比较政治经济学与国际制度研究的既有成果,引入“发展中心度”与“制度正式度”两个概念,作为界定和比较两种模式的核心维度。“发展中心度”这一概念,根植于“发展型国家”的理论传统。约翰逊(Chalmers Johnson)在对日本通商产业省的经典研究中指出,战后日本经济奇迹的

---

<sup>①</sup> 岳圣淞:《隐喻涵化、图式协同与地区性知识生产——解析“东盟方式”转型的社会认知路径》,载《国际观察》,2026年第2期,第130-156页。



关键在于,国家将经济发展确立为最高优先目标,并通过选择性的产业政策和高效的行政引导来驱动增长。<sup>①</sup>此后,安士敦(Alice H. Amsden)、韦德(Robert Wade)、埃文斯(Peter Evans)、莱夫特威奇(Adrian Leftwich)等学者将这一分析框架拓展至其他后发国家和地区,形成了系统的“发展型国家”理论。该理论的核心洞见在于:对于后发国家而言,经济发展具有超越其他目标的优先性,国家有责任也有能力通过战略性干预来加速这一进程。<sup>②</sup>本文认为,国际合作作为国家发展行为的自然延伸,同样适用于发展型国家的研究,但需将国内“国家—经济关系”的分析视野转移到国际合作领域,用“发展中心度”来衡量一个合作模式在多大程度上继承了“发展型国家”的核心理念——将经济增长、基础设施改善、贸易扩大等可量化的物质进步置于合作议程的优先位置。

“制度正式度”则借鉴了国际制度理论中关于“合法化”的经典讨论。阿博特(Kenneth Abbott)、基欧汉(Robert Keohane)等学者曾系统提出衡量国际制度合法化程度的三个维度:义务性(Obligation)、精确性(Precision)和授权性(Delegation)。他们认为,国际制度在正式化程度上存在显著差异,从高度法律化、规则精确、设有独立第三方裁决机制的“硬法”,到依赖政治承诺、规则模糊、无授权的“软法”,构成一个连续的谱系。<sup>③</sup>本文将这一分析框架提炼为“制度正式度”概念,用以衡量一个合作模式在多大程度上依赖具有法律约束力、规则精确并设有独立监督或争端解决机制的正式制度安排,以组织和约束合作进程。

“发展中心度”与“制度正式度”各自构成一个从低到高的连续谱系,而不是非此即彼的二元类型。前者的核心问题在于“合作将何种目标置于优先位置”,后者

---

<sup>①</sup> Chalmers A. Johnson, *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925–1975*, Stanford University Press, 1982, pp.13–29.

<sup>②</sup> Adrian Leftwich, “Bringing Politics Back In: Towards a Model of the Developmental State,” *Journal of Development Studies*, Vol.31, No.3, 1995, pp.400–427.

<sup>③</sup> Kenneth W. Abbott et al., “The Concept of Legalization,” *International Organization*, Vol.54, No.3, 2000, pp.401–419.

的核心问题在于“合作通过何种制度形式来实现”。<sup>①</sup>任何一种国际合作模式,都可以在这两个独立的维度上找到其特定的定位组合。由此,中欧模式的差异不再被理解为“发展导向型”与“规则导向型”这两种互斥类型的对立,而是被还原为两个独立维度上不同取值的组合关系。这一概念重构,不仅避免了目标维度与手段维度的逻辑混同,也为后文在“利益—制度—观念”三个次级维度上展开具体比较提供了统一的学理基础。

表 1 “发展中心度”与“制度正式度”的定位依据

| 分析<br>维度      | 核心观察点           | 中国模式的典型证据          | 欧盟模式的典型证据         |
|---------------|-----------------|--------------------|-------------------|
| 发展<br>中心<br>度 | 合作议程的优先排序       | 基础设施、产能合作、贸易便利化居首位 | 可持续发展、绿色转型与基建并重   |
|               | 融资工具形态          | 以政策性银行优惠贷款为主       | 赠款撬动私人资本,强调债务可持续  |
|               | 收益评估框架          | 侧重早期收获与整体增长        | 侧重长期制度收益与规则对等     |
| 制度<br>正式<br>度 | 协定法律约束力         | 框架协定+分阶段升级,约束力渐进   | 全面协定一步到位,含争端解决机制  |
|               | 规则精确性与灵活性       | 允许差别待遇与个案化调整       | 规则统一、精确,不轻易妥协     |
|               | 价值观条款是否被赋予法律约束力 | 无强制约束力             | 人权、劳工、环境条款具有法律约束力 |

注：表由作者自制。

需要说明的是,“发展中心度”与“制度正式度”并非一套可精确定量测度的刚性指标,而是基于可观察的制度特征与实践取向所构建的分析维度。本文对中欧模式在两个谱系上的相对定位,主要依据两个可观察证据。在“发展中心度”维度上,核心观察点包括合作议程的优先排序(基础设施与产能合作是否占据首位)、

<sup>①</sup> Sebastian Steingass, *Transnational Networks and EU International Cooperation: In Pursuit of Effectiveness*, Routledge, 2021, pp.37-49.

融资工具的政策驱动程度(是否以政策性银行为主)以及项目评估的收益框架(是否侧重早期收获与整体增长);在“制度正式度”维度上,核心观察点包括协定法律约束力的强弱(是否包含独立的争端解决机制)、规则精确性与统一性程度(是否允许个案化调整与差别待遇)以及价值观条款的嵌入方式(是否将人权、劳工等规范作为合作前提)。两个谱系上的位置并非固定不变,而是随议题领域和时间动态而调整。

基于上述两个连续谱系,可对中国与欧盟在东南亚的区域合作模式进行重新界定。在“发展中心度”维度上,中国模式呈现出鲜明的“高发展中心度”特征。其合作议程高度集中于基础设施互联互通、产能合作与贸易便利化等可直接量化的物质性发展目标。<sup>①</sup> 这一取向根植于中国自身作为发展中国家的现代化经验:以“要想富、先修路”为朴素表达的发展哲学,强调物理联通是经济增长的先决条件,而经济增长则是解决其他社会问题的基础。在东南亚,这一逻辑体现为“一带一路”倡议将交通、能源、产业园区等“硬件”领域作为核心切入路径,追求项目快速落地、成果早期可见,以发展实效积累合作动能。相较而言,欧盟模式在“发展中心度”维度上处于中高位置。欧盟并非不重视经济增长,其“全球门户”计划同样涵盖大量基础设施投资,但其对“发展”的界定被显著扩展和重新定义:经济增长必须被纳入环境可持续、社会包容、良治善治等规范性框架之内。<sup>②</sup> 换言之,欧盟追求的是“受规则约束的发展”,发展目标的合法性需要由其所遵循的标准来背书。

在“制度正式度”维度上,两种模式的差异更为显著。在互联互通和发展融资领域,中国模式呈现出“较低制度正式度”的特征:其合作安排以政府间协议、谅解备忘录、政策沟通等非正式或半正式的制度形式为主,规则设计保留高度灵活性,可根据合作方的具体需求和实际能力进行个案化调整;其制度化建设采取渐进路

---

① 刘莲莲、徐佳利:《重塑区域主义:中国区域实践的开放式创新与理论建构》,载《国际展望》,2025 年第 6 期,第 23-33 页。

② Simone Tagliapietra, “The European Union’s Global Gateway: An Institutional and Economic Overview,” pp.1326-1335.

径,不要求在合作之初便建立完备的法律框架或争端解决机制。这种“摸着石头过河”的制度哲学,优势在于谈判成本低、启动速度快,能够迅速响应合作方的紧迫需求。欧盟模式则呈现出“较高制度正式度”的特征:其合作高度依赖具有法律约束力的全面协定,规则体系精确、透明且统一,通常包含独立的监督机制和争端解决程序。贸易准入、发展援助等政策工具,被明确要求与合作伙伴在人权、劳工、环境等领域的规则承诺挂钩。<sup>①</sup> 这种“规则前置”的制度哲学,旨在为合作提供稳定、可预期的长期框架,并通过法律锁定来巩固改革成果。<sup>②</sup>

表 2 基于“发展中心度”与“制度正式度”的中欧模式比较

| 分析<br>维度  | 核心问题                               | 中国模式<br>(高发展中心度—较低制度正式度)                                                                 | 欧盟模式<br>(中高发展中心度—较高制度正式度)                                                                   |
|-----------|------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------|
| 发展<br>中心度 | 合作将物<br>质性发展<br>目标置于<br>何种优先<br>位置 | 高度优先:追求快速、可见的经济增<br>长与民生改善;发展目标以可量化<br>的物质进步为主要衡量标准                                      | 中高优先但纳入规则框架:虽重视经<br>济增长与互联互通,但将其纳入“可<br>持续发展”框架内;发展目标需通过<br>标准获得合法性                         |
| 制度<br>正式度 | 合作依赖<br>何种制度<br>形式来组<br>织和约束       | 较低正式度:偏好政府间协议、政策<br>沟通、项目协商等非正式或半正式<br>安排;规则设计灵活,可个案化调<br>整;制度化随合作深化而渐进推进,<br>不预设统一的法律框架 | 较高正式度:坚持以具有法律约束<br>力、包含独立监督与争端解决机制的<br>全面协定为框架;规则体系精确、透<br>明且统一;以规则前置锁定合作方改<br>革承诺,追求长期制度趋同 |

注:表由作者自制。

① Wu Chien-Huei, “Reclaiming the Comprehensive Strategic Partnership through the EU-China Partnership and Cooperation Agreement: Taking Stock and Moving Forward,” in Julien Chaisse, ed., *Sixty Years of European Integration and Global Power Shifts*, Hart Publishing, 2019, pp.289-306.

② Willem van der Geest, “The European Union’s Strategic Interests in East Asia: East Asian Cooperation, China’s Role and EU Policy,” *Asia Europe Journal*, Vol.4, No.2, 2006, pp.129-130.

“发展中心度”与“制度正式度”这两个谱系,为中欧模式的比较提供了宏观的分析基准。但要深入揭示两种模式在具体实践中的运作逻辑及其互动机制,还需要进一步展开次级分析。本文引入“利益—制度—观念”的三维框架,将其整合为双维谱系下的具体分析维度。三者的关系是:“发展中心度”与“制度正式度”界定了一种合作模式在“目标优先级”与“形式正式度”上的基本定位;而“利益”“制度”“观念”三个维度,则分别解释了这种定位如何在合作的具体目标、组织规则与规范性话语三个层面上得到体现和再生产。换言之,前两个谱系回答了“是什么”的问题,后三个维度回答了“如何展开”的问题。

在“利益”维度上,两种模式基于各自在双维谱系上的定位,呈现出不同的利益导向与收益分配逻辑。中国模式因其“高发展中心度—较低制度正式度”的特征,形成了“发展—利益”导向;以经济增长、基础设施改善和民生发展为优先目标,追求通过项目驱动的绝对收益实现共同发展,倾向于采取长期、整体的收益评估框架。这种导向使中国模式在合作中更关注“蛋糕是否做大”,因而更能接受短期内规则不对等条件下的非对称收益安排。欧盟模式则因其“中高发展中心度—较高制度正式度”的特征,形成了“规则—利益”导向;虽同样追求经济利益,但倾向于将规则标准的确立和制度优势的维护视为核心利益本身,在收益分配上更关注相对收益和竞争对等性,强调“基于规则的竞争”与“公平竞争环境”的维护。“规则本身即利益”是欧盟模式区别于中国模式的根本特征之一。

在“制度”维度上,两种模式的差异直接源于其“制度正式度”的不同定位。中国模式因其较低的“制度正式度”,表现为一种灵活、渐进的制度安排路径。在东南亚,中国倾向于通过政府间协定、政策沟通、项目协商等非正式或半正式的制度形式推进合作,在不附加政治条件的原则下,充分尊重各国的发展阶段与现实需求,允许制度化水平随合作深化而自然演进。这种路径可概括为“过程导向”的制度化——制度是合作的产物而非前提。欧盟模式则因其较高的“制度正式度”,表现为一种法律化、标准化的制度安排路径。其合作高度依赖具有法律约束力的全面协定,通过将人权、劳工、环境等“非贸易议题”嵌入合作框架,以规则锁定而非

渐进调适作为制度演进的主要路径。这种路径可概括为“规则前置”的制度  
化——制度是合作的前提而非产物。两种制度化路径的差异,在贸易规则领域体  
现得尤为鲜明,也构成中欧在东南亚互动中规范性张力的主要来源。

在“观念”维度上,两种模式各自承载着与其双维谱系定位相匹配的规范性叙  
事。中国模式体现了“发展优先”的规范性理念:以“共商共建共享”为核心话语,  
强调发展权的优先性和各国发展道路的自主选择权,将“不干涉内政”确立为合作  
的核心规范,并由此建构起平等“伙伴关系”的身份定位。在这一叙事中,“尊重发  
展阶段”不仅是政治口号,更是具有道德分量的规范性主张。欧盟模式则延续了  
其“规范性力量”的自我认知:以“普世价值”和“规则导向”为核心话语,将人权、  
民主、可持续发展等规范确立为合作的基本原则,通过附加价值观条件和法律标  
准,强化其“全球规范倡导者”的身份定位。两种叙事在东南亚的对话与交锋,不  
仅关乎政策偏好,更是一场围绕“何为好的发展”与“何种治理更值得信赖”的深层  
话语博弈。

表 3 中欧模式在“利益—制度—观念”维度的具体表征

| 分析<br>维度 | 核心问题                        | 中国模式<br>(高发展中心度—较低制度正式度)                  | 欧盟模式<br>(中高发展中心度—较高制度正式度)             |
|----------|-----------------------------|-------------------------------------------|---------------------------------------|
| 利益       | 合作追求<br>什么,收益<br>如何分配       | “发展—利益”导向:关注绝对收益,<br>以基建和增长为优先,长期整体评<br>估 | “规则—利益”导向:维护规则标准和<br>制度优势,关注相对收益和竞争对等 |
| 制度       | 合作如何<br>组织,规则<br>如何设计       | 过程导向的制度化:非正式、渐进<br>式、分阶段推进,不附加政治条件        | 规则前置的制度化:法律化、高标准、<br>约束力强,嵌入价值观条款     |
| 观念       | 合作基于<br>何种信念,<br>话语如何<br>建构 | “发展优先”叙事:共商共建共享、发<br>展权优先、不干涉内政、伙伴关系      | “规范性力量”叙事:“普世价值”、规<br>则导向、规范倡导者       |

注:表由作者自制。



上述三个维度并非各自独立运行,而是相互嵌入、彼此强化,共同构成一个动态的再生产系统。但在不同的阶段,三个维度所发挥的作用或影响权重不尽相同:在合作生成期,以利益和制度为主导;当合作进入稳态期,则以观念反馈为主导。在此基础上,三者的互动机制可以从两个方向加以把握。一方面,从利益到制度再到观念的递进链条,体现了合作模式的内在生成逻辑。合作利益的界定(追求快速的经济增长还是长期的规则锁定)直接塑造了制度设计的基本偏好(是倾向于灵活、非正式的制度安排以保障项目落地效率,还是坚持法律化、标准化的制度框架以确保规则的稳定预期)。制度实践一旦长期运行,便会逐渐固化为合作观念:持续的灵活协商传统孕育出“过程导向”和“关系优先”的合作文化;而反复的法律化规则实践则会不断强化“规则信仰”和“规范优先”的自我认知。另一方面,从观念回溯到制度再到利益的反向链条,揭示了合作模式的自我强化机制。既已形成的合作观念并非被动反映,而会通过“规范性反馈”持续塑造后续的制度选择与利益界定。在“发展优先”的合作文化下,制度设计会持续倾向于保持灵活性和包容性,利益评估也会持续偏重经济增长和基础设施改善等物质性目标;相应地,在“规则优先”的合作文化下,制度演进会不断向更高标准、更广覆盖的方向推进,利益界定也会日趋重视规则主导权和制度竞争优势的维护。

在此基础上,分析框架还需回答一个关键问题:这些外部模式输入东南亚后,为何没有呈现为简单的“供给—接受”线性过程,而是在实践中产生了复杂的“竞合并存”格局?本文认为,这需要将分析视野从“供给端”扩展至“需求端”,系统性地纳入东盟作为区域行为体的自主性与能动性。

既有研究在分析中欧合作模式时,普遍将东南亚视为外部力量投射的被动场域,忽略了东盟作为战略行为体的能动作用。本文将东南亚国家在与中国和欧盟互动过程中的角色界定为“策略性行为体”,以突出东盟并非机械地在中欧之间“传导”影响力,而是基于自身利益和规范偏好,对外部合作模式进行主动的筛选、改造乃至重塑。需要说明的是,这一“策略性行为体”的效能并非一个匀质常量,而是受到两大因素的制约。一是东盟成员国内部发展水平的巨大差异,导致各国

运用策略性行为体三大策略的能力高度不均衡。二是议题领域的安全敏感度与制度复杂度不同,策略性行为体的作用空间也存在显著差异:在“高政治”安全领域,策略性行为体的自主性受到大国博弈的结构性限制;在“低政治”经济与发展领域,其能动空间则更为宽广。

具体而言,东盟的策略性行为体作用,通过“选择性借鉴”“制度性过滤”“话语性重构”三大机制得以实现。在利益维度,东盟采取“选择性借鉴”策略。根据自身在不同议题上的差异化需求,东盟成员国在基建领域优先引入中国在融资效率和建设速度上的比较优势,在规则治理领域则更多吸收欧盟在标准设定和制度透明度方面的经验,从而在多元供给中实现利益最大化的“双重红利”。需要指出的是,这种“双重红利”的获取并非自动实现,而是以持续的治理资源投入为前提,如越南为标准兼容付出的制度摩擦成本、泰国为多重标准协调承担的统筹压力,均表明“选择性借鉴”需要较强的制度能力和谈判资源作为支撑。

在制度维度,东盟以“东盟方式”和“东盟中心地位”为核心规范,对外部合作模式实施“制度性过滤”。需要特别说明的是,这种“过滤”并非意味着东盟对所有双边项目或国别谈判拥有制度性审批权,而是一种以规范压力和合法性塑造为表现形式的“软性约束”。在区域多边场合(如东亚峰会、东盟地区论坛),重大域外合作倡议通常会寻求通过这些平台进行沟通与协调。外部规则若与东盟的协商一致、不干涉内政等核心规范公然抵触,将面临较高的政治声誉成本与合法性挑战。换言之,“制度性过滤”的效力主要体现在话语层面和规范层面,而非制度否决层面。这一限定有助于避免将东盟的规范性愿景等同于实证事实。

在观念维度,东盟通过“话语性重构”将外部输入的合作理念纳入自身叙事框架。中国的“命运共同体”被融入“东盟共同体”的区域愿景之中,欧盟的“规则标准”话语被转译为“东盟互联互通总体规划”的技术性议程,从而消解了外部话语可能带来的规范性压力,并将其转化为服务于区域一体化的话语资源。

### 三 互联互通、贸易规则与数字经济：中欧在东南亚合作模式的差异化实践

在从理论层面构建了“发展中心度”与“制度正式度”双维谱系,并将东盟界定为“策略性行为体”的基础上,本文将分析框架应用于互联互通、贸易规则与数字经济三个议题领域,系统检视中欧两种模式在东南亚的差异化实践。这三个领域并非处于合作进程的先后阶段,而是两种模式在东南亚展开的三个共时性议题,各自对应不同的分析侧重点:互联互通领域的分析侧重于融资模式、技术标准与建设效率的供给竞争;贸易规则领域的分析侧重于自贸协定的规则深度、制度形式与规范扩散路径;数字经济领域的分析侧重于 5G 基础设施的供应商选择与数据治理规则的立法参照。三个议题同时并存,但中欧两种模式的互动逻辑因议题属性的不同而呈现显著差异。基于此,本文按照同一套问题框架分别考察不同的议题与国家。主案例选取越南、泰国、马来西亚和新加坡,这四个国家在东盟内部属于中等收入及以上、制度能力较强的成员,且均与中欧双方存在深度互动,能为分析两种模式的差异化实践提供丰富的经验证据。需要说明的是,这一偏向中高能力成员的案例选择,有助于揭示本文的一个核心判断:策略性行为体的效能高度受制于东道国自身的治理能力。柬埔寨、老挝等最不发达成员更深度依赖单一模式的包容性安排,恰恰构成了这一效能光谱的另一端,它们并非被排除在分析视野之外,而是作为“策略性行为体”效能边界的参照系存在于本文的论证之中。

互联互通领域以越南和泰国为主要案例,贸易规则领域以中国—东盟自贸区与欧盟—越南自贸协定为比较样本,数字经济领域以马来西亚、新加坡和越南为主要分析对象。需要说明的是,中国—东盟自贸协定是区域安排,欧盟—越南自贸协定是双边协定,缔约层级本就不同。本文采取的是“结构化、聚焦式比较”策略:按照“发展中心度”与“制度正式度”两个谱系所衍生的同一套分析框架,分别考察中欧两种模式在不同议题与国家中的差异化表现。这一策略的优势在于能够保持分析维度的一致性,同时容纳案例在缔约层级、发展水平和制度传统上的

多样性。各案例的分析将聚焦于中欧两种模式在该议题领域的互动逻辑,以及东盟各成员国作为策略性行为体的能动实践。

### (一) 互联互通:效率与标准的供给竞争

东南亚正面临快速城市化与交通基础设施更新的双重压力。据亚洲开发银行(ADB)估算,2016年至2030年间,东南亚地区基础设施建设资金需求在基准情形下约为2.76万亿美元,气候调整情形下约为3.15万亿美元,其中电力领域需求最大,交通领域紧随其后。<sup>①</sup> 轨道交通因其运量大、效率高、低碳排等优势,成为各国现代化建设的优先议程。在这一市场中,中国与欧盟形成了两种截然不同的供给模式。这一差异的根源,可从“发展中心度”与“制度正式度”两个谱系加以把握:中国模式呈现出“高发展中心度—较低制度正式度”的典型特征,以政府间合作框架与“设计—采购—施工+融资”模式为核心,输出全产业链的中国标准与技术装备,以建设速度快、融资规模大为主要竞争优势;欧盟模式则体现出“中高发展中心度—较高制度正式度”的特征,以西门子、阿尔斯通等跨国企业为主体,依托“全球门户”计划和“欧洲可持续发展基金”等制度性融资工具,侧重于技术输出、系统集成与标准认证,强调项目全生命周期的环境社会影响管理与债务可持续性框架。

首先,在利益层面,中欧在东南亚交通基础设施领域合作模式呈现出的清晰差异,直接塑造了二者在项目选择、融资安排与市场策略上的不同路径。中国模式的“高发展中心度”决定了其核心利益诉求在于通过基础设施的快速建成与高效运营,尽早实现经济增长和民生改善的实质性收益。这一逻辑在大型干线项目上的体现尤为突出。中越跨境标轨铁路老街—河内—海防段全长近420公里,<sup>②</sup> 由中方提供可行性研究并承诺贷款,采用与中国接轨的标准轨距。<sup>③</sup> 中泰高铁二

---

<sup>①</sup> ADB, “Meeting Asia’s Infrastructure Needs,” February 2017, <https://www.adb.org/publications/asia-infrastructure-needs>.

<sup>②</sup> 此处全长是指包括正线390.9公里加3条支线27.9公里的合计(约418.8公里)。

<sup>③</sup> 《泰中高铁二期8份土建工程招标》,中华人民共和国驻泰国大使馆经济商务处,2025年11月14日, [https://th.mofcom.gov.cn/jmdt/art/2025/art\\_f794b0d3a9ac4233bf3ba960646085c2.html](https://th.mofcom.gov.cn/jmdt/art/2025/art_f794b0d3a9ac4233bf3ba960646085c2.html)。

期工程总投资 3414 亿泰铢,全部采用中国“复兴号”CR300AF 技术平台,由中国政策性银行提供融资支持。<sup>①</sup> 这些项目的共同特征是投资规模大、建设周期紧、对融资可得性要求高,中国模式在成本效率和资金动员速度上的优势,使其成为东道国在干线项目上的优先选择。更为关键的是,中国高铁造价优势明显。据世界银行 2014 年发布的报告显示,中国高铁造价相比欧洲和日本造价方案低 30% 以上。<sup>②</sup> 这一价格差距在预算约束严格的发展中国家具有较为显著的吸引力。

欧盟模式的利益逻辑则与其“较高制度正式度”特征密切相关,其核心诉求不仅在于获取项目合同,更在于通过高标准规则的嵌入,为欧盟企业营造一个长期稳定、可预期的竞争环境,规则本身的输出与锁定,被视为重要的战略利益。2025 年年底,西门子与越南 VinSpeed 签署全面战略合作伙伴关系框架协议,正式启动在越南高铁领域的广泛合作,为其提供 Velaro Novo 高速列车并整合 ETCS 2 级信号系统,项目全面采用欧洲标准信号与供电体系。<sup>③</sup> 在泰国城市轨道交通领域,西门子同样长期占据主导地位。2024 年年底,西门子获得曼谷橙线 32 列、蓝线 21 列共 53 列供货合同,<sup>④</sup>体现了欧盟在泰国城市轨道交通市场的持续影响力。欧盟模式在这些项目中展现的竞争力,不在于价格优势,而在于技术标准的公信力、系统集成的安全性以及完备的全生命周期管理规范。这种以规则定义利益的方式,使欧盟在资金规模上难以与中国正面竞争的领域,找到了差异化生存空间。可以说,在互联互通这一“发展中心度”较高的议题领域,中欧两种模式的互动首先体现为

---

① 《中泰铁路合作项目》,中国国家铁路集团有限公司网站,2018 年 12 月 17 日,[http://www.china-railway.com.cn/gjhz/jwxmjs/201812/t20181217\\_91359.html](http://www.china-railway.com.cn/gjhz/jwxmjs/201812/t20181217_91359.html)。

② World Bank Group, “Cost of High Speed Rail in China One Third Lower than in Other Countries,” July 10, 2014, <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2014/07/10/cost-of-high-speed-rail-in-china-one-third-lower-than-in-other-countries>.

③ Siemens Mobility, “VinSpeed and Siemens Sign Comprehensive Cooperation Agreements for High-Speed Rail Development in Vietnam,” December 17, 2025, <https://press.siemens.com/global/en/pressrelease/vinspeed-and-siemens-sign-cooperation-agreements-high-speed-rail-development-vietnam>.

④ Siemens Mobility, “Siemens Mobility and Consortium Partners Secure Important Rail Contracts in Thailand to Transform Public Transportation,” December 18, 2024, <https://press.siemens.com/global/en/pressrelease/siemens-mobility-and-consortium-partners-secure-important-rail-contracts-thailand>.



效率供给与标准供给的并存格局。

其次,在制度层面,中欧两种模式在东南亚轨道交通市场的差异化实践,清晰呈现了两种“制度正式度”路径的碰撞。中国模式因其“较低制度正式度”定位,制度安排以非正式、渐进式和高度适配性为核心特征。中越跨境标轨铁路合作采用政府间框架,经中越双边合作指导委员会签署,中方负责可行性研究并通过政策性银行提供贷款。<sup>①</sup>相较于欧方的合作模式,这一框架不附加政治条件,不要求越方进行国内法改革。中泰高铁同样采用政府间协议模式,由中方提供技术、装备与施工建设,融资由泰方自筹,项目从签约到动工的决策链条显著短于欧盟项目。这种“过程导向”的制度化路径,最大优势在于谈判成本低、项目落地快,但制度严谨性相对不足,在遭遇东道国其他制度预期时可能引发摩擦。<sup>②</sup>

欧盟模式的制度安排则体现出“较高制度正式度”的典型特征,以法律化、标准化和规则附加为核心。2026年3月,欧盟在河内举行的“全球门户”商业与投资论坛上宣布启动“可持续交通融资机制”,提供4000万欧元赠款,目标撬动欧洲开发性金融机构超过10亿欧元的优惠贷款,重点聚焦南北高铁项目。<sup>③</sup>这一制度安排高度契合欧盟“规则前置”的制度化路径:以公共资金为杠杆撬动开发性金融机构的优惠贷款,进而带动私人资本,在项目全周期嵌入高标准的环境社会影响评估、债务可持续性框架和技术标准认证程序。西门子与越方 VinSpeed 的框架协议为后续实施合同奠定了基础,<sup>④</sup>体现了欧盟“技术转移换市场准入”的制度性交换逻辑。

---

① 《中越签署跨境标轨铁路政府间协议》,中国铁路网,2024年12月12日, <https://www.chnrailway.com/index/shows?catid=10&id=20736>。

② 衣远等:《中国海外基建面临的东道国国家能力挑战——以中泰铁路为例》,载《国际政治研究》,2025年第2期,第137-160页。

③ European Commission, “Global Gateway in Vietnam: Commissioner Sikela Promotes European Investment with New Focus on Transport,” March 25, 2026, [https://international-partnerships.ec.europa.eu/news-and-events/news/global-gateway-vietnam-commissioner-sikela-promotes-european-investment-new-focus-transport-2026-03-25\\_en](https://international-partnerships.ec.europa.eu/news-and-events/news/global-gateway-vietnam-commissioner-sikela-promotes-european-investment-new-focus-transport-2026-03-25_en)。

④ Siemens Mobility, “VinSpeed and Siemens Sign Comprehensive Cooperation Agreements for High-Speed Rail Development in Vietnam”。



然而,两种制度逻辑在同一市场的并行并非没有代价。越南市场两套规则体系的平行运作已暴露出制度性摩擦。例如,吉灵—河东线由中国企业按照中国标准建设,但由于越方缺乏轨道交通经验、对中国标准不理解、现场执行阻力大等因素影响,加之越南媒体频繁就“中国制造质量不过关”问题炒作渲染,致使越南政府一度无法批准该设计,验收进度拖延。<sup>①</sup>从这一事件可以看出,当“较低制度正式度”路径下的“效率优先”供给在标准层面与东道国已被其他规范体系塑造的制度预期相遇时,单纯的成本和速度优势可能难以构成充分的说服力。在泰国面临的制度协调困境更为复杂:中泰高铁采用1435毫米标准轨距和中国技术标准,但西门子城轨项目却遵循欧洲标准体系,而且日本机构深度参与既有线路的技术维护,多重标准的互不兼容必然迫使泰国在项目管理层面付出额外协调成本。这表明,尽管中欧两种模式在物质供给层面形成了差异化并存,但在制度兼容性层面,两种“制度正式度”路径的差异可能转化为东道国的实际治理负担。

最后,在观念层面,中欧两种模式在东南亚轨道交通市场的竞争,不仅是项目与资金的博弈,更是一场关于“何为好的发展”的话语交锋。中国模式承载的是与其“高发展中心度”定位相匹配的“发展优先”规范性叙事。这一叙事的核心论点是:对于一个发展中国家而言,基础设施的物理联通是经济增长和社会进步的首要前提;能够以可承受的成本、在可预期的时间内实现关键基建突破,本身就是对发展权的最有力保障。中泰高铁项目是这一叙事的典型载体,一旦全线贯通,从泰国到中国市场的货物运输时间和物流成本将被大幅压缩,这一前景被纳入泰国“成为中南半岛物流枢纽”的国家战略叙事之中。<sup>②</sup>中越跨境标轨铁路同样被置于

---

① 《轨道交通领域案例:越南河内城市轨道交通吉灵—河东线项目》,中华人民共和国国家发展和改革委员会,2021年12月29日,[https://www.ndrc.gov.cn/wsdwhfz/202112/t20211229\\_1310544\\_ext.html](https://www.ndrc.gov.cn/wsdwhfz/202112/t20211229_1310544_ext.html)。

② 推进“一带一路”建设工作领导小组办公室:《中国—东盟国家共建“一带一路”发展报告》,中国计划出版社2023年版,第4—15页。

“区域互联互通”的话语框架下,强调其将有效打通中国西南与越南北部的经济走廊。<sup>①</sup>在这一叙事中,“速度”本身即被视为一种具有道德分量的公共品。

欧盟模式则依托一套与其“较高制度正式度”相匹配的“规则优先”规范性叙事。这一叙事的核心论点是:基础设施的长期价值不仅取决于建设速度,更取决于其所遵循的标准,高标准的环境评估、透明的采购程序、严格的债务可持续性框架,才是项目全生命周期效益的制度保障。西门子在越南高铁核心系统中被选为技术合作伙伴,在很大程度上得益于这套叙事所积累的制度公信力。欧盟在越南启动“交通基金”时,也特别强调了其“价值观驱动”和“可持续标准”的话语标签。这套叙事在治理水平较高或正在寻求制度升级的国家中具有显著吸引力。

两种话语在东南亚市场的交锋,反映出一个更深层的趋势:随着东盟国家经济水平和治理能力的整体提升,其对合作模式的评价标准正在从“有没有”转向“好不好”,而“好不好”的定义权正日益成为制度竞争的核心地带。越南在高铁核心系统领域主动对标欧洲标准、在跨境铁路领域积极拥抱中国方案,这并非话语上的矛盾,而是对两种叙事各有取舍的务实选择。它表明,两种观念叙事的吸引力并非恒定不变,而是随议题领域和受众关切的不同而动态调整——这正是“聚合性竞争”在观念层面的具体表现。

更重要的是,中欧两种模式在东南亚轨道交通市场的互动,并非单向的供给输出,而是一个持续受到东盟国家作为“策略性行为体”能动策略反向塑造的动态过程。越南与泰国的实践,共同揭示了这种“策略性行为体”在现实中的运作逻辑及其内在局限。越南采取了以风险分散为核心目标的对冲策略。在利益层面,其对中欧两种模式的差异化配置——“核心高铁选欧洲、跨境路网选中国”——并非简单的技术择优劣汰,而是一种精密的制度安全布局:以欧洲方案降低对单一来源(中国)的依赖、保持供应来源多元与战略自主,两者服务于同一战略目标,却在

---

<sup>①</sup> 《老街—河内—海防铁路项目将于2025年12月19日开工建设》,中华人民共和国驻越南社会主义共和国大使馆经济商务处,2025年5月21日, [https://vn.mofcom.gov.cn/jmxw/art/2025/art\\_3d33e388c7ac4b82b24dea793dd920d7.html](https://vn.mofcom.gov.cn/jmxw/art/2025/art_3d33e388c7ac4b82b24dea793dd920d7.html)。

技术来源上实现了风险分散。越南此举正是利用两种模式在同一市场形成的“聚合性竞争”态势,通过议题性分割最大化自身利益。在制度层面,越南同时接受两套规则体系的平行运作——欧盟的制度化金融工具与中国政府间框架并存——但通过自身的制度筛选,将前者限定在核心系统、后者引导至跨境路网,完成了对两种制度逻辑的议题性分隔。在观念层面,越南对两种叙事的分众化表述——对西方强调规则承诺,对国内强调发展实效——则进一步放大了其话语运作的空间。

相较于越南,泰国所采取的类似策略则更凸显对冲性。其“干线选中国、城轨用欧洲”的差异化布局,是在多重标准体系历史性并存的约束下形成的务实选择。与越南的纵向分层不同,泰国的策略更多地依赖项目层面的横向切换,因而在制度层面承受着更显著的多重协调成本。泰国在高铁二期项目中引入公私合作伙伴关系模式,<sup>①</sup>这一制度创新既可视作为对欧盟模式的一次局部借鉴,也折射出其试图通过制度学习缓解标准碎片化困境的努力。

两国的共性在于,均利用中欧两种模式的聚合性竞争,最大化自身在基建领域的发展利益和制度自主。但两国的实践同样表明,“选择性借鉴”策略的效能高度取决于东道国的治理能力与谈判资源。对柬埔寨、老挝等最不发达国家而言,尚不具备同时驾驭两种规则体系的能力,更深度依赖中国模式的包容性安排。这意味着,“聚合性竞争”能否转化为实际的发展“红利”,并非自动实现,而是受制于东道国自身的策略能力。

## (二) 贸易规则:包容性与对等性的博弈

相较于基建领域的模式互动,贸易规则的博弈更直接触及区域经济治理的“制度内核”。在东南亚,中国与欧盟各自构建了截然不同的自贸协定网络,形成两种规则体系的并存格局。需要特别指出的是,中欧在贸易规则领域的供给存在深刻的“结构不对称性”:中国的模式是通过与东盟整体谈判的单一自贸协定(如

---

<sup>①</sup> 《泰中高铁二期8份土建工程招标》,中华人民共和国驻泰国大使馆经济商务处,2025年11月14日。

中国—东盟自由贸易区, China-ASEAN Free Trade Area, CAFTA), 覆盖一个发展水平高度异质的区域集团; 欧盟的模式则是与东盟成员国逐个谈判的高标准双边自贸协定(如欧盟—越南自由贸易协定, European Union-Vietnam Free Trade Agreement, EVFTA), 形成差异化精准对接的网络。从本文的分析框架来看, 这种不对称性恰恰是两种模式在“制度正式度”谱系上不同定位的必然产物和集中体现: “较低制度正式度”使中国模式能够包容成员国的巨大差异, 以灵活性换取区域整体合作框架的建立; “较高制度正式度”则决定了欧盟模式无法与整个多元的东盟轻易达成一致。尽管欧盟早在 2007 年就启动了对东盟的区域对区域自贸谈判, 但因东盟内部难以达成一致, 谈判于 2009 年被迫搁置, 只能采取“一国一策”的方式, 逐个锁定那些愿意且能够接受其高标准规则的贸易伙伴。

中国—东盟自贸区(CAFTA)是中国对外签署的第一个自贸协定, 也是中国与一个区域组织整体谈判达成的首个自贸安排。自 2002 年签署框架协定以来, CAFTA 历经货物贸易协定、服务贸易协定、投资协定的分阶段推进, 于 2010 年全面建成, 2015 年和 2025 年完成两次升级。<sup>①</sup> 与此同时, 欧盟在东南亚采取了“一国一谈”的差异化策略, 先后与新加坡和越南签署了新一代高标准自贸协定, 完成了与印度尼西亚的自贸协定谈判, 正加速推进与马来西亚、泰国、菲律宾的谈判进程。<sup>②</sup> 本文选择以 CAFTA 和 EVFTA 为样本, 系统检视两种模式在贸易规则领域的差异化实践。

中国—东盟自贸区与欧盟—越南自贸协定, 分别代表了“高发展中心度—较低制度正式度”与“中高发展中心度—较高制度正式度”在贸易规则领域最典型的制度表达。在利益维度上, CAFTA 与 EVFTA 所追求的核心目标存在显著差异。

---

① 《中国与东盟签署自贸区 3.0 版升级议定书》, 中华人民共和国中央人民政府网站, 2025 年 10 月 28 日, [https://www.gov.cn/lianbo/bumen/202510/content\\_7045982.htm](https://www.gov.cn/lianbo/bumen/202510/content_7045982.htm)。

② EU-ASEAN Business Council, “Elevating EU-ASEAN Relations: Towards Modern and Innovative Trade Agreements and Strategic Cooperation,” March 2025, [https://www.eu-asean.eu/wp-content/uploads/2025/06/EU-ASEAN-Trade-Policy\\_Relations-White-Paper\\_19032025-FINAL-combined-1-combined.pdf](https://www.eu-asean.eu/wp-content/uploads/2025/06/EU-ASEAN-Trade-Policy_Relations-White-Paper_19032025-FINAL-combined-1-combined.pdf), pp.2-7.

CAFTA 的“高发展中心度”决定了其以大规模市场准入为首要驱动力,通过分阶段削减关税和非关税壁垒,迅速扩大双边贸易规模,以经济增长“做大蛋糕”为各方创造绝对收益。<sup>①</sup> 2002 年签署框架协定后,CAFTA 率先实施“早期收获”计划,对约 600 种农产品先行降税,使东盟成员国在谈判完成前即获得实质性经济利益。<sup>②</sup> 这种“以早期收益换取谈判空间”的策略,体现了“高发展中心度”路径的典型特征;合作的首要目标在于让参与各方尽早、尽快获益。

相比之下,EVFTA 的利益逻辑更侧重“较高制度正式度”路径下规则锁定的长期战略价值。该协定最终取消 99% 的双边关税,但其核心诉求并非单纯的贸易创造,而是通过具有法律约束力的制度安排,将越南深度纳入欧盟主导的规则体系。<sup>③</sup> 欧盟所关注的不仅是越方能开放多大市场,更在意越方能否在国企行为、政府采购、知识产权等“边境后”领域接受欧盟标准的约束,从而为欧盟企业营造一个公平、可预期的竞争环境。<sup>④</sup> 这正是“较高制度正式度”路径的鲜明体现;规则本身即是最重要的利益载体。

在制度维度上,两个协定同样展现了“较低制度正式度”与“较高制度正式度”的不同路径。CAFTA 的“较低制度正式度”决定了其制度设计以渐进性和包容性为核心特征。其谈判进程采取分阶段推进模式——2002 年框架协定、2004 年货物贸易协定、2007 年服务贸易协定、2009 年投资协定——每个阶段仅聚焦有限议题,降低了谈判难度。在规则深度上,CAFTA 给予东盟新成员国(柬埔寨、老挝、缅甸、越南)特殊和差别待遇,允许其关税减让时间表显著长于老成员国,并在经济技术合作条款中纳入能力建设援助,帮助其提升履约能力。这种制度安排将“尊重发

---

① 罗圣荣:《中国—东盟自贸区建设与亚太经济秩序》,载《当代世界》,2025 年第 11 期,第 14–21 页。

② 《中国—东盟自贸区谈判经历的三个版本》,中华人民共和国商务部中国自由贸易区服务网,2025 年 9 月 23 日,[https://fta.mofcom.gov.cn/article/fzdongtai/202509/57239\\_1.html](https://fta.mofcom.gov.cn/article/fzdongtai/202509/57239_1.html)。

③ Chien Dinh Thi et al., “The Impact of the EVFTA on Responsible Business Practices in Vietnam: Implementation and Challenges,” *TalTech Journal of European Studies*, Vol.15, No.2, 2025, pp.108–122.

④ Nguyen Tien Dung, “EVFTA: Going Beyond Labour Commitments in a New Generation Free Trade Agreement,” *Lex et Scientia*, Vol.XXXI, No.1, 2024, pp.116–132.



展阶段”从政治口号转化为可操作的规则设计,体现了“过程导向的制度化”路径以灵活性换取参与度的核心逻辑。

值得关注的是,CAFTA 3.0 版升级议定书在数字经济、绿色经济、供应链互联互通、标准与技术法规等领域纳入了新的规则内容。<sup>①</sup> 这一升级表明,中国模式在保持“较低制度正式度”总体框架的同时,也在部分新兴议题领域出现了向更高规则深度微调的迹象。尽管如此,3.0 版在争端解决机制的正式性、劳工与环境条款的法律约束力等核心维度上,仍与欧盟的新一代自由贸易协定(FTA)存在显著差距。它更多体现为在既有渐进路径内部的规则增量,而非向“较高制度正式度”路径的根本转向。

EVFTA 的“较高制度正式度”则呈现截然不同的逻辑。该协定谈判历时近八年,其核心特征在于规则的全面性和法律约束力。协定不仅涵盖货物贸易、服务贸易和投资自由化,更专设“贸易与可持续发展”章节,要求越南有效实施国际劳工组织核心公约、履行多项多边环境协定义务,并为此设立专门磋商程序与专家组审查机制,赋予相关条款以法律约束力。<sup>②</sup> 需要说明的是,该机制独立于一般争端解决程序,不适用贸易制裁救济措施,但其通过公开审查报告和同行压力发挥监督功能,体现了“规则前置的制度化”路径以法律承诺锁定改革的核心逻辑。此外,协定在国企行为、政府采购准入、知识产权保护等领域的规则深度,远超 CAFTA 的覆盖范围。

在观念维度上,两个协定背后的规范性叙事同样形成鲜明对照。CAFTA 所承载的是与其“高发展中心度—较低制度正式度”定位相匹配的“包容渐进”规则哲学,认为自由贸易的收益应当惠及所有参与方,规则设计必须充分尊重各国发展

---

① 《中华人民共和国与东南亚国家联盟关于进一步升级〈中国—东盟全面经济合作框架协议〉及项下部分协议的议定书(中国—东盟自贸区 3.0 版升级议定书)》,中国自由贸易区服务网,2025 年 10 月 28 日, [https://fta.mofcom.gov.cn/upload/agreementFiles/china\\_dongmeng\\_upgrade/annex/yds3\\_cn.pdf](https://fta.mofcom.gov.cn/upload/agreementFiles/china_dongmeng_upgrade/annex/yds3_cn.pdf)。

② Tran Thi Mai Thanh et al., “Analyzing the Impact of the EVFTA on the Importation of Transportation Vehicles, Parts, and Components into Vietnam from the EU: A SMART Model Approach,” *VNU Journal of Economics and Business*, Vol.4, No.4, 2024, pp.32–42.



阶段的差异性,一体化进程宁可缓慢,也要确保无人掉队。这一叙事与“东盟方式”的协商一致、循序渐进理念高度契合,因而获得了广泛接受。<sup>①</sup> EVFTA 则承载了与其“较高制度正式度”相匹配的“规则倒逼改革”规范性理念,强调高标准规则并非发展的障碍,而是长期竞争力的制度保障;接受短期内需付出改革成本的法律约束,将换来融入高质量市场体系的结构性回报。这一叙事对处于特定发展阶段的国家具有一定说服力,但其背后隐含的“规则优先于发展”的价值排序,与东盟“发展优先”的共识存在内在张力。

更值得关注的是,作为贸易协定的核心攸关方,东盟及其成员国也在这一过程中持续发挥其策略性行为体的能动性,以最大限度利用两种模式的聚合性竞争实现自身利益,这种能动性在三个维度上均有清晰体现。在利益层面,东盟通过“选择性借鉴”策略的运用,根据自身发展需求在不同协定框架间灵活配置。越南是最典型的案例:作为 CAFTA 成员国和 EVFTA 签署国,越南同时享有中国大规模市场准入和欧盟高标准规则锁定的双重收益:前者保障了其制造业产品的出口市场;后者则通过倒逼国内改革提升了其长期竞争力。东盟其他成员国亦在观察和权衡:印尼已于 2025 年 9 月结束与欧盟长达九年的谈判,达成自由贸易协议。<sup>②</sup> 而柬埔寨、老挝等发展水平较低的国家则更深度依赖 CAFTA 框架下的特殊差别待遇。这种差异化的“选菜单”策略,使各国能够根据自身发展阶段选择最适配的规则组合,正是“聚合性竞争”赋予东道国的结构性优势。<sup>③</sup>

在制度层面,东盟以“制度性过滤”维护其集体自主性。EVFTA 谈判模式,即欧盟对单个成员国、以高标准规则锁定国内改革,虽为越南等国带来了制度红利,但也从侧面绕开了东盟作为区域组织的整体框架。对此,东盟的策略不是抵触,

---

① 张晓涛等:《中国—东盟自贸区货物贸易协定实施效果及高水平自贸区建设路径》,载《国际贸易》,2021年第6期,第81-88页。

② “Indonesia: EU Trade Relations with Indonesia. Facts, Figures and Latest Developments,” European Commission, Trade and Economic Security, May 22, 2026, [https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/indonesia\\_en](https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/indonesia_en).

③ Rahul Sen ed., *Making an ASEAN-EU FTA Work for European Business: Prospects and Challenges*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2008, pp.112-119.

而是通过主导 RCEP(区域全面经济伙伴关系协定, Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP)的签署,将自身重新置于区域规则制定中心。东盟以 RCEP 巩固中心地位、确立介于 CAFTA 和 EVFTA 两种制度正式度之间的区域规则标准——体现了东盟的“居中协调”能力。<sup>①</sup>从本文的分析框架看,RCEP 的这种“中间定位”正是东盟作为策略性行为体,在中欧两种“制度正式度”路径之间进行议题性协调与制度创新的集中体现。

在观念层面,东盟通过“话语性重构”将两种竞争的规则叙事纳入自身发展框架。面对欧盟的“规则倒逼改革”,东盟将其诠释为“与高标准国际规范接轨”的机遇;面对中国的“包容渐进主义”,东盟将其表述为“尊重多样性”的区域合作典范。通过这种话语转换,东盟成功将自身塑造为不同规则体系的“集散地”而非“角力场”。这在很大程度上巩固了“东盟中心地位”的合法性;对话伙伴越多元、规则供给越丰富,东盟作为制度枢纽的价值便越突出。<sup>②</sup>

### (三)数字经济:安全与权利的治理张力

数字经济是东南亚增长最快的新赛道,也是规则体系尚在形成之中的治理新疆域。在这一领域,中国与欧盟同样形成了两种差异化的供给模式,其互动涵盖基础设施与规则制定两个层面。这一差异同样可以从“发展中心度”与“制度正式度”两个谱系加以把握:中国模式凭借华为、中兴在全球 5G 设备市场的领先地位和显著的成本优势,通过中国—东盟数字部长会议、智慧城市合作框架等机制,持续输出以“安全与发展并重”为核心理念的数字基础设施方案,体现了“高发展中心度”路径下以快速部署和成本可控为优先、在发展中解决安全问题的基本逻辑。欧盟模式则以诺基亚、爱立信为技术载体,依托其长期积累的制度公信力和安全标准,在东南亚 5G 市场中保持稳固存在,体现了“较高制度正式度”路径下以规则

---

<sup>①</sup> Lukas Maximilian Mueller, “ASEAN Centrality under Threat—The Cases of RCEP and Connectivity,” *Journal of Contemporary East Asia Studies*, Vol.8, No.2, 2019, pp.177–198.

<sup>②</sup> Shintaro Hamanaka, “Understanding ASEAN Centrality: Comparative Analysis of ‘Core’ and ‘Hub’ Strategies,” *Asia & the Pacific Policy Studies*, Vol.12, No.1, 2025, pp.1–11.

公信力和安全认证为优先、以制度信任换取市场准入的逻辑。在规则制定层面,两种模式的分野更为显著。欧盟依托《一般数据保护条例》(General Data Protection Regulation, GDPR)的制度影响力,通过数字伙伴关系协定和自贸协定中的数字贸易条款,推广以“权利与隐私优先”为价值基点的规则模式。中国则借助中国—东盟自贸区 3.0 版数字经济章节和双边数字治理对话机制,倡导更具包容性和发展导向的数字规则。两种模式在东南亚的竞逐,不仅是市场份额的争夺,更是两种数字治理哲学——一个以发展驱动治理、一个以权利约束技术——在同一区域中的深度对话。从本文的分析框架来看,数字经济因其规则体系尚在形成之中,构成了中欧两种模式在治理哲学层面的“观念竞争”场域。

在利益维度上,中欧两种模式的核心利益分野通过东南亚 5G 基础设施建设得到最清晰的呈现。从全球 5G 设备市场的供给格局来看,根据 2025 年上半年的数据,华为以 31% 的全球市场份额领跑,若将市场限定在除北美外区域则份额高达 40%;中兴通讯以 10% 的全球份额位列第四;爱立信与诺基亚分别占据 12% 和 13% 的份额。<sup>①</sup> 东盟国家正处于两种供给体系之间:中企在技术成熟度和成本效益上具有结构性优势,欧洲供应商在品牌和制度公信力上保有独特价值。

中国模式在这一领域的利益逻辑延续了其“高发展中心度”导向。以华为和中兴为代表的中国企业,凭借在非北美市场压倒性的份额优势和技术迭代速度,将快速部署、成本可控的 5G 网络建设视为核心供给。这一逻辑对追求发展速度的东盟国家具有强劲吸引力。<sup>②</sup> 马来西亚的经验提供了有力佐证。其于 2023 年推出的首个 5G 网络由爱立信独家承建,至 2024 年 3 月底人口覆盖率已达 80.5%,

---

① “5G Equipment Market Size,” Straits Research, May 12, 2025, <https://straitsresearch.com/report/global-5g-equipment-market>.

② “ZTE, Nokia, and Huawei Lead ABI Research’s 5G FWA CPE Vendor Competitive Ranking,” ABI Research, January 2025, <https://www.abiresearch.com/press/zte-nokia-and-huawei-lead-abi-researchs-5g-fwa-cpe-vendor-competitive-ranking>.

提前完成原定目标。<sup>①</sup> 尽管如此,2024年,马来西亚政府仍果断转向双网竞争模式。2025年,马来西亚老牌通讯运营商 U Mobile 宣布华为与中兴成为其第二个 5G 网络的技术合作伙伴。<sup>②</sup> 首相安华·易卜拉欣(Dato' Seri Anwar bin Ibrahim)表示,引入华为旨在平衡西方与东方技术,避免单一技术垄断带来的风险。<sup>③</sup> 这一案例表明,即使单一供应商在覆盖效率上达标,东道国仍可能基于多元供给和技术自主的战略考量,主动引入竞争性供应商,这正是策略性行为体利用聚合性竞争优化自身利益的具体表现。<sup>④</sup>

欧盟模式在这一领域的利益逻辑体现了其“较高制度正式度”导向。爱立信和诺基亚的核心竞争力不在于价格优势,而在于技术公信力、安全标准认证和制度亲密度。新加坡是这一逻辑的典型样本。新加坡最大的电信运营商新加坡电信(Singtel)选定爱立信。第二大运营商星和移动(StarHub)与第一通(M1)的联营公司选择诺基亚作为 5G 主要供应商,2023 年诺基亚赢得 Antina(由原新加坡移动运营商 M1 与 StarHub 打造的合资企业)十年期续约。华为仅在 2020 年新加坡主网招标中获小型合约。<sup>⑤</sup> 新加坡是东南亚地区治理成熟的经济体,其 5G 供应商选择与强调安全性和合规性的欧洲供应商对标。越南则在核心网层面做出了类似选择:爱立信、诺基亚和高通已取得其 5G 核心基础设施订单,欧洲供应商的系统验证体系在此获得了优先准入。在核心网之外,越南并未排斥中国企业的参

---

① “5G Key to Assisting Manufacturers Unlock World of Possibilities With Artificial Intelligence (AI),” Ministry of Digital, Official Malaysia Government Website, April 25, 2024, <https://www.digital.gov.my/en-GB/siaran/5g-manufacturers-ai-possibilities>.

② “U Mobile Selects HUAWEI, ZTE to Power Next Gen 5G Network,” Malaysian Wireless, April 2025, <https://www.malaysianwireless.com/2025/04/u-mobile-huawei-zte-next-gen-5g-network/>.

③ “Anwar: Huawei Provides Hundreds of Mobile Sites, Cloud Services in Sarawak, Boosting Digital Transformation,” Borneo Post Online, November 2024, <https://www.theborneopost.com/2024/11/07/anwar-huawei-provides-hundreds-of-mobile-sites-cloud-services-in-sarawak-boosting-digital-transformation/>.

④ 李天翼、翟崑:《马来西亚通信技术引进战略转变与驱动因素分析》,载《亚太经济》,2025 年第 6 期,第 119-121 页。

⑤ “Huawei Loses Out as Singapore Telecom Operators Choose 5G Providers,” London Daily, May 17, 2026, <https://londondaily.com/huawei-loses-out-as-singapore-operators-choose-5g-providers>.

与——华为和中兴在 2025 年赢得总计约 4300 万美元的国有运营商招标。<sup>①</sup> 这种分层选择策略表明,中欧两种模式在 5G 领域的竞争并非排他性替代,而是根据网络层级的安全敏感度和效率需求进行差异化组合。<sup>②</sup> 竞争的实质是两种路径——追求成本效率的市场份额扩张与追求制度安全的规则主导权——在同一个区域中的持续交锋,也是东道国作为策略性行为体实现利益配置的典型表现。

在制度层面,中欧两种模式通过数据保护立法领域的系统性实践,展现了截然不同的制度扩散路径。中国的制度扩散路径更接近一种与其“较低制度正式度”相匹配的水平扩散模式。中国—东盟自贸区 3.0 版升级议定书首次将数字经济纳入框架,涵盖跨境数据流动、计算设施位置、线上个人信息保护等条款,同时专门纳入中小企业数字化支持和能力建设条款,<sup>③</sup>强调确保发展中国家能平等参与数字贸易。中国—东盟数字治理对话已实现机制化运作,2026 年 1 月第六次中国—东盟数字部长会议通过《中国—东盟建立可持续和包容性的数字生态合作行动计划(2026—2030)》。相较于欧盟模式,中国模式更注重以合作项目和能力建设为纽带,在充分尊重各国发展阶段和制度传统的前提下,逐步扩大其数字治理理念的实际影响力。<sup>④</sup> 这种“发展驱动、渐进调适”的制度扩散逻辑,与中国模式在“发展中心度”和“制度正式度”谱系上的定位高度一致——优先保障发展的包容性与可及性,制度化水平随合作深化而渐进提升。

欧盟的制度扩散路径则体现出与其“较高制度正式度”相匹配的法律约束力。《一般数据保护条例》通过“布鲁塞尔效应”,使合作伙伴在立法层面自主对标其标

---

① “Chinese Telecom Firms Make Fresh Gains After Huawei, ZTE Secure Contracts in Vietnam’s 5G Market,” The Tech Portal, November 28, 2025, <https://thetechportal.com/2025/11/28/chinese-telecom-firms-make-fresh-gains-after-huawei-zte-secure-contracts-in-vietnams-5g-market/>.

② Niels ten Oever, “5G and the Notion of Network Ideology, or: The Limitations of Sociotechnical Imaginaries,” *Telecommunications Policy*, Vol.47, No.5, 2023, pp.112–124.

③ 《中华人民共和国与东南亚国家联盟关于进一步升级〈中国—东盟全面经济合作框架协议〉及项下部分协议的议定书(中国—东盟自贸区 3.0 版升级议定书)》。

④ 刘向洋:《中国—东盟数字规则协同:主要挑战、驱动逻辑与治理进程》,载《印度洋经济体研究》,2026 年第 2 期,第 92–97 页。

准,无需直接强制即可实现规则的跨国传播。<sup>①</sup>越南于2025年6月通过的《个人数据保护法》明确确立了域外效力原则,学界指出该法在立法精神上深度借鉴了GDPR;<sup>②</sup>新加坡早在2012年《个人数据保护法》中即确立了数据保护官等制度安排,<sup>③</sup>其立法框架与欧盟GDPR具有显著的制度亲缘性,2020年的新一轮修订在此基础上进一步强化了数据泄露通知等义务;<sup>④</sup>马来西亚《个人数据保护法》2024年重大修订后,新增数据保护官任命、跨境数据传输规则和数据可携带权等条款。<sup>⑤</sup>三国在法律技术层面的趋同态势,表明欧盟“规范先行、规则锁定”的制度扩散模式在数据保护这一新兴治理领域已形成显著的规范性影响力。

两种制度扩散路径的差异,折射出中欧在治理哲学上的深层分歧。欧盟将高标准规则视为建立数字信任的前提;<sup>⑥</sup>中国则将发展包容性视为数字治理的优先价值。在东南亚这一数字治理规则尚在形成中的区域,两种路径并行不悖,共同塑造着区域数字治理的制度生态。这一现象印证了本文的核心判断:在“制度正式度”差异显著的议题领域,中欧互动更易呈现为规范性竞争;但由于数字治理规则尚在形成之中,这种竞争并未走向排他性对抗,而是为东盟国家提供了多元的制度参照系。

在观念层面,中欧两种模式在东南亚数字经济领域的竞争,不仅是技术与制

---

① Gregory P. Corning, “The Diffusion of Data Privacy Laws in Southeast Asia: Learning and the Extraterritorial Reach of the EU’s GDPR,” *Contemporary Politics*, Vol.30, No.5, 2024, pp.665–668.

② Le Cong Tran Quoc et al., “Global Norms and Regional Innovation: GDPR, Evolution of Data Protection in ASEAN and the Legal Trajectory of AI in Vietnam,” *Taltech Journal of European Studies*, Vol. 15, No.3, 2025, pp.252–253.

③ “Personal Data Protection Act 2012 (2020 Revised Edition),” Singapore Statutes Online, December 31, 2021, <https://sso.agc.gov.sg/Act/PDPA2012>.

④ “A Handy Guide to Understanding the Personal Data Protection Act for Individuals,” Personal Data Protection Commission Singapore, December 12, 2025, <https://files.app.optical.gov.sg/pdpc/production/assets/5ce6da32-745f-471f-aac5-0bfaf476b5be.pdf>.

⑤ “Personal Data Protection Act 2010 [Act 709],” Personal Data Protection Commissioner Office, June 2024, <https://www.pdp.gov.my/ppdpv1/en/akta/personal-data-protection-amendment-act-2024/>.

⑥ “2030 Digital Compass: The European Way for the Digital Decade,” European Commission, March 9, 2021, <https://transition-pathways.europa.eu/retail/policy/2030-digital-compass-european-way-digital-decade>.



度的较量,更是一场围绕“何种数字治理更值得信赖”的话语博弈。中国模式承载的是与其“高发展中心度”定位相匹配的“发展包容”规范性叙事,认为数字治理规则的设计应充分尊重各国发展阶段和制度传统,过高保护标准可能在实质上构成发展中国家的市场准入壁垒;在保障安全的前提下推动数据有序流动,是兼顾发展权与治理责任的更优路径。<sup>①</sup> 欧盟模式则延续与其“较高制度正式度”相匹配的“权利优先”规范性叙事,坚持个人数据保护是基本权利,不应因经济发展阶段而妥协;高标准保护不是数字贸易的障碍,而是建立数字信任的前提。<sup>②</sup> 两种话语在东南亚的竞争,并非简单的孰优孰劣之辩,而是为不同发展水平、不同治理偏好的国家提供了多元选择。话语竞争的实质,是关于数字时代发展道路的叙事权的争夺,这在规则体系尚未定型的新兴治理领域中,其影响力堪比硬件供给和制度输出。从本文的分析框架看,数字经济领域正是中欧两种模式在“观念”维度上互动最为深入的场域。

更重要的是,数字经济领域的案例同样验证了东盟作为策略性行为体的反向塑造能力,这一能动性在利益、制度与观念三个维度上均有体现,且呈现出在基建和贸易规则领域既有共性又具差异的复合特征。在利益维度,东盟的策略集中体现为“分层配置”。面对中欧在 5G 基础设施领域的不同供给优势,东盟国家普遍采取核心网与边缘设备分层选择的策略——在安全敏感度高的核心系统优先考虑欧洲供应商的制度公信力,在效率需求突出的非核心网络则充分利用中国企业的成本优势。<sup>③</sup> 这种分层逻辑与东盟国家基建领域“核心高铁选欧洲、跨境路网选中国”的策略一脉相承,但被更广泛地应用于数字基础设施领域,成为东盟国家在技术安全与发展效率之间寻求平衡的通用策略。马来西亚从“欧企独占”转向“中

---

① 张立锟、叶成城:《中国对外数字基础设施建设与“全球南方”治理能力提升——以中非数字合作为例》,载《外交评论(外交学院学报)》,2026 年第 2 期,第 31-34 页。

② Kai Zenner, “The European Parliament’s Role in EU Digital Governance: Aspiration and Reality,” *European View*, Vol.20, No.2, 2021, pp.131-139.

③ Benjamin Ang, *Singapore: A Leading Actor in ASEAN Cybersecurity*, Routledge, 2021, pp.381-391.

企入局”的案例进一步表明,这种分层配置并非静态,可以根据实际绩效动态调整,这正是策略性行为体优化自身利益的具体表现。

在制度维度,东盟的能动性表现为双轨并行策略的实践。在数据保护立法领域,东盟国家在法律技术层面广泛借鉴 GDPR 的制度框架,域外效力、数据保护官、跨境传输规则等核心条款被普遍纳入各国立法;<sup>①</sup>与此同时,在数字基础设施合作和发展理念层面,东盟国家保持了与中国模式的深度互动,通过参与中国—东盟数字治理对话、接受能力建设援助和技术合作项目,在制度学习上保持了开放多元的姿态。这种“法律技术向欧盟看齐、发展合作与中国互动”的双轨策略,使东盟在两种制度扩散路径之间取得了精密的平衡,体现了策略性行为体在“制度正式度”差异显著的领域进行议题性分隔与选择性吸收的能力。

在观念维度,东盟的策略可概括为“话语重构”。面对中欧两种数字治理哲学的竞争——中国“发展包容”叙事与欧盟“权利优先”叙事——东盟并未简单地拥抱一方排斥另一方,而是将两种叙事分别纳入自身的政策话语体系,在对接国际规范时强调“权利保护”,在推进国内数字化时强调“发展包容”,并通过构建“数字主权”和“第三条道路”等自身话语框架,在两套外部叙事之间开辟了自主的观念空间。数字经济领域东盟的观念自主性在三个议题领域中最为显著,这与数字治理规则尚未定型、话语竞争仍处于开放状态密切相关,也印证了本文关于“规则体系尚未定型的领域更有利于策略性行为体发挥观念能动性”的理论预期。

#### 四 从模式互动到理论解释:中欧在东南亚互动逻辑的再审视

基于对互联互通、贸易规则与数字经济三个议题领域的比较分析,本文尝试对两种模式在东南亚互动中呈现的结构性机制进行提炼,以系统检视分析框架的

---

<sup>①</sup> Enrico Letta, “New Threats to the Multilateral Order: What the ASEAN and the European Union Can Do?” in Rahul Mishra, Azirah Hashim and Anthony Milner, eds., *Asia and Europe in the 21st Century: New Anxieties, New Opportunities*, Routledge, 2021, pp.43–53.

解释力与边界条件;在此基础上,探讨跨模式调适的理论可能与内在限度。

### (一) 聚合性竞争:两种模式互动的结构性机制

所谓聚合性竞争,是指两种在“发展中心度”与“制度正式度”谱系上定位不同的合作模式,汇聚于同一区域市场,既为东道国提供了差异化的外部选择,又因路径差异而产生标准、制度与话语层面的竞争,其最终结果取决于供给端差异与需求端策略的交互作用。具体而言,聚合性竞争在三个议题领域中呈现出三种典型的互动形态。第一,差异化共存。当两种模式在某一议题领域的“发展中心度”均较高,而“制度正式度”差异虽存在但尚未构成准入门槛时,互动主要表现为基于各自比较优势的差异化供给格局的形成。在互联互通领域,中国模式以其“高发展中心度—较低制度正式度”的组合,在融资效率与建设速度上占据优势,东盟国家的干线铁路项目往往将其作为优先选择;欧盟模式则以其“中高发展中心度—较高制度正式度”的组合,在技术标准的制度公信力与全生命周期管理规范上形成独特竞争力,在核心系统集成与城市轨道交通领域保持主导地位。这种分工并非中欧双方主动协调的产物,而是东盟国家作为策略性行为体,通过“选择性借鉴”策略在不同项目层级进行差异化配置的结果。需要指出的是,差异化共存不等于制度兼容。越南吉灵—河东线建设的经历提供了典型例证:该项目由中国企业按照中国标准建设,却因越方对相关标准不熟悉引发误解,导致验收进度拖延。这表明,差异化供给在“硬件”层面可以并行,但不同标准体系在“软件”层面的兼容问题可能转化为东道国的实际治理负担,双重红利的获取需以持续的制度协调能力为支撑。

第二,标准与规范出现竞争。当议题领域涉及正式的制度规则制定,且两种模式在“制度正式度”上的差异直接转化为规则深度与约束形式的冲突时,互动表现为标准和规范层面的竞争。贸易规则领域是这一形态的集中体现。中国通过 CAFTA 框架,以“较低制度正式度”的渐进、包容路径,在高度异质的东盟成员国之间维持了区域整体的贸易安排;欧盟则通过 EVFTA 等双边协定,以“较高制度正式度”的法律化、规则前置路径,与单个成员国建立深度制度对接。两种路径在

同一区域的并存,为东盟成员国提供了差异化的“制度菜单”,但也带来了规则体系间的张力,构成了两种规则哲学在同一空间的制度性竞争。东盟的策略性行为作用在此尤为关键;它通过主导 RCEP 的签署,将自身重新置于区域规则制定中心,以“居中协调”的方式在两种“制度正式度”路径之间寻找平衡点,避免了标准和规范的竞争升级为排他性制度对抗。

第三,叙事竞争。当议题领域涉及规则体系尚未定型的新兴治理空间,且两种模式各自承载的规范性叙事直接交锋时,互动进入叙事竞争层面。数字经济领域是最典型的场域。中国模式以其“高发展中心度”为底色,倡导“发展包容”的数字治理哲学,强调规则的包容性与发展的优先性;欧盟模式则以其“较高制度正式度”为支撑,通过 GDPR 的“布鲁塞尔效应”输出“权利优先”的治理哲学。两种话语在东南亚的竞争,并非简单的技术标准之争,而是围绕“何种数字治理更值得信赖”的定义权博弈。东盟在这一层面的策略性行为作用最为显著;其通过双轨并行策略在制度学习上同时向双方开放,通过“话语重构”将两套外部叙事纳入自身发展框架,并在“数字主权”等本土话语中开辟独立的观念空间。叙事竞争不同于零和对抗,它并不必然导致东道国的排他性选择,反而为策略性行为体提供了更充裕的叙事运作空间。

上述三种互动形态共同构成聚合性竞争的内部结构。三者并非时间上的递进阶段,而是在不同议题领域共时并存的互动模态。决定某一领域呈现何种形态的关键变量有两个:一是该领域的“制度正式度”敏感程度。制度化程度越高、规则越趋于定型的领域,越容易推高制度间张力;二是该领域中策略性行为体的能动空间。规则越处于形成期的领域,东道国的“话语性重构”空间越大,互动越可能呈现叙事竞争而非刚性对抗。

## (二)分析框架的解释力与边界条件

任何分析框架都有其适用的范围和失效的条件。本文构建的框架,在解释中欧在东南亚互动中的若干现象时具有比较优势,但也面临明确的边界约束。首先,就解释力而言,本分析框架在三类问题上具有相较于既有理论的增量贡献。

第一,为何两种具有潜在竞争关系的合作模式未在东南亚走向排他性替代?现实主义将中欧互动视为大国影响力的零和竞争,预期东盟国家将面临日益加剧的“选边”压力。然而,本文的三个案例共同表明,东盟国家不仅未做排他性选择,反而通过“选择性借鉴”策略同时从两种模式中获取资源。本分析框架对此的解释是:中欧模式的差异并非单一维度上的对立,而是“发展中心度”与“制度正式度”两个独立谱系上的不同定位组合。这种多维差异使得两种模式在不同议题领域的比较优势各有侧重,从而为东道国的“议题性分割”策略提供了结构性前提。策略性行为体正是利用这种供给端的差异化结构,将潜在的地缘竞争转化为多元菜单式的合作选择。<sup>①</sup>

第二,为何同为中国或欧盟的合作方,不同东盟成员国的策略选择与收益存在显著差异?自由制度主义倾向于假定规则趋同带来收益趋同,难以解释东盟内部的差异化结果。本分析框架通过引入策略性行为体的效能边界解释了这一差异,即“选择性借鉴”“制度性过滤”“话语性重构”三大策略的运作,高度依赖于东道国的治理能力、谈判资源与制度成熟度。新加坡能够以高标准规则对接欧盟 FTA 并从中获益,柬埔寨、老挝则更深度依赖中国模式的包容性安排,这不是因为某一模式“更好”,而是因为策略性行为体的效能本身为不均匀分布的变量。这一发现将分析视野从“哪种模式更优”的规范性问题,转向了“在何种条件下某种模式更具适配性”的实证性问题。

第三,为何在数字经济等规则尚未定型的新兴领域,东盟的观念自主性显著高于其他议题领域?建构主义的规范扩散理论关注规范接受者的社会化过程,但往往难以解释为何同一接受者在不同议题领域对同一规范倡导者的回应存在显著差异。本分析框架对此的解释是:策略性行为体的能动空间,受制于议题领域的规则定型程度。在贸易规则等制度正式度高度差异化的领域,东盟的策略空间受限于既有规则的路径依赖;而在数字经济等规则体系尚在形成中的领域,“话语

---

<sup>①</sup> 许利平:《中国—东盟命运共同体的理念体系、构建布局及推进路径》,载《当代世界》,2026年第4期,第31-35页。



性重构”的空间显著增大。这表明,策略性行为体的能动性并非一个常量,而是随议题领域的制度化程度而发生变化的变量。

与此同时需要指出的是,本分析框架同样面临明确的边界条件:议题领域属于“低政治”的经济与发展范畴;大国竞争尚未完全侵蚀区域自主空间;东盟作为区域组织仍能维持基本的内部团结与集体行动能力。当这些条件发生变化时,分析框架的解释力需要审慎评估。这种条件性限定并非框架的弱点,而是学术分析的内在要求。明确这些边界,有助于更准确地理解中欧在东南亚互动中的动力与限度,也为未来的进一步研究提供可检验的理论前提。

## 五 结语

本文以中国与欧盟在东南亚的区域合作模式互动为研究对象,构建了“发展中心度”与“制度正式度”双维谱系、“利益—制度—观念”三维透视以及东盟“策略性行为体”角色定位共同构成的中观分析框架,系统检视了两种模式在互联互通、贸易规则与数字经济三个议题领域的差异化实践。

研究发现,中欧在东南亚的互动呈现为一种“聚合性竞争”格局。两种模式在“发展中心度”与“制度正式度”谱系上的不同定位,在同一区域形成了差异化的供给格局。在互联互通领域,互动主要表现为效率供给与标准供给的差异化共存;在贸易规则领域,两种制度正式度路径的差异引发了规范竞争;在数字经济领域,围绕治理哲学与规则定义权的叙事竞争尤为显著。东盟及其成员国作为策略性行为体,通过“选择性借鉴”“制度性过滤”“话语性重构”三大能动策略,利用两种模式的聚合性竞争实现了多元供给的利用,最大化自身的发展利益与制度自主。与此同时,策略性行为体的效能并非匀质分布:越南为标准兼容付出的制度摩擦成本、泰国为多重标准协调承担的统筹压力、柬埔寨与老挝等最不发达国家尚不具备同时驾驭两种规则体系的能力,均表明“聚合性竞争”能否转化为实际的发展红利,高度受制于东道国自身的治理能力与成员国内部的发展差异。



从更长远的理论视野看,两种在“发展中心度”与“制度正式度”谱系上定位不同的合作模式,在微观的项目标准互认、中观的贸易规则对话与宏观的发展理念参照等层面,存在有限的调适空间。然而,这种调适面临结构性边界:中国模式与欧盟模式之间的对接,不仅是技术参数的对齐问题,更是制度哲学层面的对话难题;而双方在“不干涉内政”与“普世价值”等核心规范上的根本分歧,界定了调适的刚性底线。跨模式调适的空间虽有限度,但正视并理解这种限度,恰恰是各方走向成熟互动的认知起点。

在日益多元化的全球治理格局中,中欧在东南亚的互动所指向的,是一个超越双边关系的更大命题:不同国际合作范式能否在同一区域框架中并行不悖、相互调适?本文的分析表明,答案并非简单的“是”或“否”。在供给端,两种模式的差异化定位为东道国提供了多元选择;在需求端,策略性行为体的能动性过滤决定了这些选择能否被有效利用。三方的共同课题,不是消除竞争,而是在理解彼此结构性差异的基础上,探索在竞争中和平共处,并在共处中寻求有限但务实的合作。这或许是中欧在东南亚乃至在全球范围内实现良性互动的唯一现实路径。

(**作者简介:**岳圣淞,北京外国语大学区域与全球治理高等研究院副教授;王建斌,北京外国语大学区域与全球治理高等研究院教授。**责任编辑:**蔡雅洁)