

欧盟—东盟供应链合作:战略缓冲与有限替代*

罗立晗 杜洞光

内容提要:在全球地缘政治经济格局深刻变革的背景下,欧盟正在积极推进以“去风险”为核心的供应链转型战略,欧盟与东盟的供应链合作以及欧盟自身供应链重构的过程呈现显著的韧性修复导向。面对能源短缺、地缘政治冲突和产业结构性依赖等内外部风险,欧盟通过强化吸收能力、适应能力与创新能力以增强供应链韧性,积极推动与东盟关系的协同转型,并取得了一定的成效。但是,双方在合作过程中面临中国供应链的“粘性”制约,欧盟难以在短期内动摇中国作为全球制造业核心节点的地位,而且与东盟在供应链合作的过程中还可能强化中国供应链的“延伸”与“迂回”功能。东盟则更多地扮演了短期转口缓冲和中长期有限替代的角色。本文基于欧盟重构自身供应链韧性的路径分析,不仅为理解当前全球供应链格局的演变提供了重要的理论视角,也为其他地区间的经济合作与供应链风险管理提供了经验与启示。

关键词:“去风险”战略 供应链安全 “过程韧性” 东盟 欧盟

一 问题的提出:“双盟”何以推进供应链合作?

英国供应链和物流专家克里斯托弗(Martin Christopher)曾预言,21 世纪的竞

* 本文系教育部人文社会科学重点研究基地项目“退欧背景下英国与欧盟关系及其对中国的影响”(项目批准号:17JJDGJW013)的阶段性成果,感谢匿名评审专家提出的宝贵修改意见和建议,文责自负。

争将是供应链之间的竞争。^①然而,地缘政治冲击、技术“脱钩”风险以及自然灾害等外部冲击,使得传统全球供应链效率优先模式的脆弱性暴露无遗,从而促使主权国家和区域集团将提高供应链韧性置于国家安全与战略竞争的重要位置。2023年,欧盟提出“去风险”(De-risking)战略,希望通过供应链多元化减少对单一国家的依赖,达到“效率、安全与自主性”的均衡。在欧盟的多元化战略布局中,东盟扮演着不可或缺的角色:一方面,东盟拥有充足的关键矿产资源,是欧盟绿色发展的重要替代来源;另一方面,东盟位于中美欧三角角力的“中间地带”,其战略自主倾向极易成为各方竞相争取的目标。因而,欧盟—东盟供应链合作不仅是双边政治经济关系的调整,更是体现世界供应链重塑、大国地缘竞争与“去风险”战略效果的重要案例。但是,双方的合作并非一路坦途、毫无掣肘,中国以完善的产业基础、强劲的中间品供应能力和对东盟的直接投资,在区域供应链中形成难以绕开的结构性存在。因此,本文核心的研究议题是:欧盟如何与东盟进行供应链合作?东盟在欧盟“去风险”供应链重组进程中的地位和作用是什么?本文通过构建欧盟—东盟供应链合作的“过程韧性”(Processual Resilience)分析框架,将吸收能力、适应能力与创新能力应用于国家、区域集团层面,分析欧盟在“去风险”战略下与东盟的具体合作实践,进而剖析欧盟与东盟供应链合作的过程中是否面临中国供应链的“粘性”制约,最终评估二者合作的效果与限度。

二 国际供应链安全与合作:文献回顾与分析框架

在系统梳理国内外关于供应链安全和欧盟—东盟供应链合作相关研究的基础上,本文借鉴动态能力与韧性研究的既有成果,构建了聚焦于国家与区域集团供应链治理的“过程韧性”分析框架。

(一)关于供应链合作的既有研究及其不足

一是在供应链合作的问题上,经济学的核心观点认为,供应链合作是世界各国发展经济和应对挑战的重要方式。供应链合作推动全球共同开放,背后蕴含深

^① [英]马丁·克里斯托弗:《物流与供应链管理》,何明珂译,电子工业出版社2019年版,第4页。

层逻辑,其核心基础在于加强全球贸易政策协调,推动供应链技术创新与标准统一,完善全球利益协调和信任构建机制。未来全球供应链合作应着力于推进政策协调、生产要素优化配置、基础设施互联互通,以提升供应链合作的效能,同时注重健全全球供应链融入机制和国际合作机制,以应对供应链风险。^① 而国际关系领域的相关研究认为,供应链合作已成为保障一国核心利益、在国际关系中扩大和加强战略互信的工具,同时也影响各国之间的权力依存和战略冲突格局的重构。这标志着各国对地缘政治和安全问题的重新重视,并侧重于防御性调节和对抗外部行为者带来的压力、风险和威胁。但是以价值观和友好程度维系的供应链合作本身具有局限性。^② 地区主义视角认为,区域供应链合作的巨大经济潜力、主要成员国较强的公共产品供给意愿和域内供应链的互补结构等因素为供应链合作提供了良好的条件。合作成员通过巩固经济联系,在区域合作倡议中相互交织,可降低遭受冲击的可能性。但是区域供应链合作也面临地缘政治冲击、“小多边”困境和供应链“韧性”不足的阻碍。^③

二是在欧盟供应链安全及其与东盟供应链合作的问题上,有观点认为,欧盟作为一体化程度较高的区域集团之一,其单一市场框架下商品、服务、资本和人员

① 唐宜红、张鹏杨:《以全球供应链合作推进世界共同开放》,载《开放导报》,2025年第1期,第7-14页;刘泉红、徐建伟、王妍:《中韩制造业产业链供应链合作的形势、基础和路径研究》,载《全球化》,2025年第1期,第41-51页;Sijie Chen and Zhaobo Tang, “The Impact of Enterprise Digital Capability on Supply Chain Digitalization—From the Perspective of Supply Chain Cooperation,” *Journal of Theoretical and Applied Electronic Commerce Research*, Vol.19, No.4, 2024, pp.3051-3066; Jappe Eckhardt and Arlo Poletti, “The Politics of Global Value Chains: Import-Dependent Firms and EU-Asia Trade Agreements,” *Journal of European Public Policy*, Vol.23, No.10, 2016, pp.1543-1562; Lijun Shi and Hailong Cheng, “A Stackelberg Game-Based Logistics Cooperation Model for Agricultural Product Supply Chains in Live Streaming E-Commerce,” *Decision Analytics Journal*, Vol.15, No.3, 2025, pp.1-13。

② 刘宇隆:《美日韩泛安全化供应链合作评析》,载《当代世界与社会主义》,2024年第6期,第140-148页;管传靖:《安全化操作与美国全球供应链政策的战略性调适》,载《国际安全研究》,2022年第1期,第75页;李巍、许悦:《地缘政治回归与国际产业地理变迁——以苹果公司的供应链战略调整为例》,载《世界经济与政治》,2024年第1期,第73页;马博、侯乐轩:《小多边主义视角下美国芯片供应链合作机制研究》,载《世界经济与政治论坛》,2024年第6期,第83-106页;Xianbai Ji, “Securitising Regionalism: Mega-Regional Trade Blocs, Indo-Pacific Economic Framework and Supply Chain Alliances in Asia,” *Asia Europe Journal*, Vol.22, No.4, 2024, pp.383-401。

③ 杨恬、韩文超:《RCEP框架下区域供应链合作:机遇、挑战与路径选择》,载《印度洋经济体研究》,2024年第5期,第138-153页。

的自由流动,以及共同的对外贸易政策,构建了一个相对完整的生产体系。^①而这种一体化模式具有内在脆弱性,因为外部供应链的某个环节中断,会迅速传导至内部市场,从而影响整个地区经济。因此,强化供应链韧性与推进供应链合作不再仅仅是经济议题,而越来越成为欧盟维持自身一体化模式和提高战略自主性的核心问题。诸多学者指出了欧盟加强供应链韧性与合作对于提升战略自主性的重要性,欧盟提出“去风险”战略的本质就是重构供应链韧性,减少对中国的依赖,提高在全球供应链中的领导能力及战略自主性,恢复欧洲经济。^②同时,东盟的区域一体化进程也在不断发展,东盟依靠自身的低端制造业逐步融入世界供应体系,也正在部分承接中国向东南亚转移的低端制造业,这进一步推动了欧盟与东盟的供应链合作。部分学者强调,全球供应链是动态变化的,而“去风险”不只是西方及其发达经济体伙伴的单方选择,这一概念自提出起,就会在全球范围内引发复杂的互动效应。先进技术有助于欠发达地区克服区位隔离的障碍,促使其参与全球供应链。欧盟和东盟作为目前最引人注目的发达国家和发展中国家集团,必须重新定义、重新调整和重新塑造自身的供应链,使之更具韧性以应对内外部风险。但是双方也受到地区大国竞争、本身能力不足、规范性差异和内部分歧加剧等因素的影响,以致于双方合作仍面临困境。^③

① Gianmatteo Sabatino, “Reverse Factoring Schemes and Their Implications for the Fairness of Supply-Chain Relations in the European Union. Current Issues and Potential Solutions from a Comparative Perspective,” *European Review of Contract Law*, Vol.20, No.3, 2024, pp.225-244.

② Angela Pennisi di Floristella and Xuechen Chen, “Building Resilient Supply Chains in Uncertain Times: A Comparative Study of EU and ASEAN Approaches to Supply Chain Resilience,” *Asia Europe Journal*, Vol.20, No.4, 2022, pp.457-475; 李慧明、赵梓含:《欧盟清洁能源供应链对华“去风险”行动及其影响》,载《欧洲研究》,2024年第6期,第69-92页;杨昆灏:《欧盟供应链法生效,如何影响中国企业出海》,载《世界知识》,2024年第15期,第64-66页。

③ Richard Pomfret and Patricia Sourdin, “Value Chains in Europe and Asia: Which Countries Participate?” *International Economics*, Vol.153, 2018, pp.34-41; Tinglong Dai and Christopher S. Tang, “De-Risking Global Supply Chains: Looking Beyond Material Flows,” *Asia Policy*, Vol.19, No.4, 2024, pp.153-176; Anita Prakash et al., *Regional Integration in Indo-Pacific: Connectivity, Cooperation, and New Supply-Chain Linkages*, Economic Research Institute for ASEAN and East Asia, March 31, 2023, <https://www.eria.org/research/regional-integration-in-indo-pacific-connectivity-cooperation-and-new-supply-chain-linkages>; 李雪威、李佳兴:《战略伙伴关系框架下欧盟与东盟的合作》,载《欧洲研究》,2025年第1期,第53页;赵宁宁、张杨晗:《印太视域下欧盟对东盟的合作战略及地缘政治影响》,载《德国研究》,2024年第2期,第51页。

综上,既有研究虽然对欧盟与东盟的供应链合作有所探讨,但存在两点不足:第一,在分析供应链相关问题时,现有文献普遍聚焦于发达国家或地区主导的“安全化”政策,如美国的“友岸外包”和欧盟的“去风险”策略,相对忽视供应链中下游发展中国家的角色定位与应对机制;第二,在面对战争、制裁与自然灾害等多重外部冲击时,不同国家呈现出迥异的恢复路径与恢复能力。但既有研究往往聚焦于受冲击前国家的能力与制度类型等结构性特征,或受冲击后政权存续与否、各项能力恢复程度等结果性评价,较少关注国家在受冲击之后如何通过一系列动态能力逐步恢复的过程性逻辑。

(二) 供应链重构的“过程韧性”与国家能力建设

1. 核心概念界定

“韧性”(Resilience)原本是指系统在受到外力冲击后能够恢复的能力,而社会科学领域的韧性是指群体面对逆境、压力、冲击或变化后适应、恢复和成长的过程。^①但是,既有研究多停留在将韧性视为一种“能力”或“状态”的描述,忽略了恢复过程系统本身所蕴含的机制性、阶段性与结构性张力。因此,本文借鉴动态能力与韧性研究构建分析框架,提出“过程韧性”概念,意指国家面对内外部冲击时,通过一系列动态能力修复措施,逐步恢复基本功能和稳定结构的机制性过程。与“抵抗力”强调冲击前的防御不同,“过程韧性”聚焦于冲击后“由受损至恢复”的演进过程,强调国家作为主要行为体在演进中的动态能力整合。

“价值链”与“供应链”是两个既有联系又有区别的概念。价值链侧重于描述企业的产品设计、生产制造、售后服务的价值创造过程,分析的节点是企业或行业,聚焦于利润、竞争和效率。^②而供应链是指完成最终产品的制造和递送所需要的跨国物质投入要素的获得、加工、制造和流动的网络,它是一个以“制造”为中心

^① 国际关系领域关于韧性的相关研究,参见杜洞光、李相毅:《联盟韧性视域下美国—欧盟人工智能合作发展及其限度——基于美国—欧盟贸易和技术委员会的考察》,载《欧洲研究》,2024年第4期,第60—86页。

^② 参见 Michael E. Porter, *Competitive Advantage: Creating and Sustaining Superior Performance*, Simon and Schuster, 2008。

的投入和产出系统。^① 需要指出的是,本文所讨论的自贸协定、原产地规则、投资框架协议等,不是从价值链的角度出发来分析具体行业利润分配问题或产业升级问题,而是将其视为供应链的“治理”工具。这些治理工具在降低关税、实行统一标准等方面会影响关键矿产和中间品的跨境流动成本与效率,进而左右供应链的地理布局 and 物质流通的稳定性。简而言之,制度是供应链“韧性强化”的工具,而非价值链分析的延伸。基于上述界定,欧盟—东盟供应链合作是指,双方通过自贸协定、投资框架协议和产业对接等途径,在关键资源获取与产能布局方面形成的合作关系。“供应链韧性”则是指双方的合作网络在面对外部冲击时维持基本功能、实现供应来源可替代的过程性能力。

2. 国家遭受的冲击与“过程韧性”分析框架的构建

国家或区域组织在发展过程中面临的内外部冲击是复杂且多层次的,它们通过不同的渠道和机制影响国家或区域组织的政治稳定、经济增长和整体发展轨迹。当前,供应链重构可以说是全球化进程中具有颠覆性的一环,它的本质是地缘政治冲击、技术竞争与风险规避几股力量的混合,以推动全球生产网络的重组。同时,内外部冲击还可能通过撕裂社会信任、削弱政策稳定性等方式促使供应链合作从效率优先转向安全主导。^② 进一步而言,国家的内部冲击在经济层面表现为收入与财富分配失衡、公共资源配置不均和社会机会占有差异;在社会层面则表现为身份认同危机和不同利益集团之间目标取向的差别。一方面,经济不平等持续加深、财富和资源被少数人或少数群体过度占有,会引发普遍的阶层对立,助长民粹主义激进思想。^③ 另一方面,人们的身份认同和价值观出现偏差,削弱了国家的身份认同和社会团结,产生社会危机。^④ 除此之外,国家或地区的外部冲击可

① [英]马丁·克里斯托弗:《物流与供应链管理》,第1-3页。

② 孙海泳:《地缘政治回归、关键矿产国际竞争与供应链重构》,载《外交评论(外交学院学报)》,2025年第2期,第30页。

③ 杜洞光、陈小沁:《国际能源武器化机制探析——以俄乌冲突中欧盟对俄能源制裁与反制裁为例》,载《德国研究》,2025年第4期,第84-85页。

④ 郑春荣、叶思雨:《欧盟移民与庇护政策一体化的困境与出路——基于后功能主义理论的视角》,载《国际政治研究》,2023年第3期,第11页。

以分成传统安全与非传统安全两类。对于前者而言,当今世界经济因全球供应链快速地大范围扩张而相互连接,大国之间的地缘政治、地缘经济竞争更加复杂、更加多维,容易产生“安全逻辑”和“效率逻辑”的严重冲突,进而引发供应链结构调整。^①对于后者而言,它会破坏供应链的物理基础、扰乱运行规则、放大系统的脆弱性,同样会把供应链从效率优先推向韧性优先。

现有关于“动态能力”的研究大多聚焦在企业组织层面,王(Catherine L. Wang)与艾哈迈德(Pervaiz K. Ahmed)指出,动态能力是企业持续整合、重组、更新资源与能力的行为取向,可归纳为适应能力、吸收能力和创新能力三个组成因素。^②沃格尔(Rick Vogel)与居特尔(Wolfgang H. Güttel)通过文献计量分析发现,动态能力研究的核心已转向“战略学习与变革”,即企业如何通过学习和重组能力应对外部环境变化。^③根据企业动态能力的研究,适应、吸收与创新三种能力共同支撑着国家或区域集团在受冲击后的响应与恢复过程,本文称之为“过程韧性”。然而,关于企业组织的研究是否可以适用于国家或区域集团这样的宏观政治经济实体?对于这一问题,克鲁格曼(Paul Krugman)曾于20世纪90年代尖锐地指出,简单套用企业竞争力逻辑来分析国家是“危险的”,因为企业有明确的盈亏底线,经营不善即会退出市场,而国家不会“倒闭”,也不存在可与之类比的底线,因此,“国家竞争力”这一概念本身难以界定。^④需要注意的是,克鲁格曼的论述主要聚焦于对“国家竞争力”概念的质疑,却未能进一步探讨国家在不追求企业意义上竞争力的情况下,应如何应对外部冲击(如供应链中断),并重新构建自身的恢复与适应能力。因此,本文在借鉴上述研究成果的基础上进行分析。首先,本文无意比较国家间的竞争力,而是针对供应链治理这一特定领域,探讨国家或区域集团

① 刘洪钟:《地缘政治经济视角下的全球供应链重构》,载《世界经济与政治论坛》,2024年第2期,第48-67页。

② Catherine L. Wang and Pervaiz K. Ahmed, “Dynamic Capabilities: A Review and Research Agenda,” *International Journal of Management Reviews*, Vol.9, No.1, 2007, pp.31-51.

③ Rick Vogel and Wolfgang H. Güttel, “The Dynamic Capability View in Strategic Management: A Bibliometric Review,” *International Journal of Management Reviews*, Vol.15, No.4, 2013, pp.426-446.

④ Paul Krugman, “Competitiveness: A Dangerous Obsession,” *Foreign Affairs*, Vol. 73, No. 2, 1994, pp.28-44.

为应对外部冲击,形成了一套可识别的政策组合。这套政策包括通过贸易协定锁定外部资源、灵活调整规则与谈判立场以维持经济运转,并创造新的合作范式与治理规则。这些能力并不直接等同于企业的“动态能力”,而是国家或区域集团在供应链安全这个具体议题上展现出的系统性应对行为。其次,本文认为欧盟自身的政策话语权为这一框架提供了支撑。自 2016 年《欧盟全球战略》(The EU Global Strategy)发布以来,“韧性”已成为其核心政策概念,^①随后“开放性战略自主”“去风险”等战略政策均围绕供应链韧性展开。^② 本文使用的“吸收、适应、创新”三分法,是从欧盟历年《战略前瞻报告》(The Foresight Report)、供应链立法^③和贸易协定实践中提炼出的三种典型政策路径。因此,本文尝试重新定义国家层面“供应链恢复”的“过程韧性”。国家的目标不是利润最大化或占据更多的市场份额,而是在供应链中断之后控制风险,建立长期的战略自主能力。基于这一前提,本文对“过程韧性”中的三种能力进行了重新定义。

第一,“吸收能力”在国家层面是指主动缔结具有法律约束力的国际协定,如自由贸易协定、战略伙伴关系协议或制度化的投资协议,锁定外部关键资源和提高生产能力,以便在受冲击之后能够快速获取可以替代的供应来源;第二,“适应能力”是指当外界环境发生改变时(如他国产业政策的调整、技术标准升级、地缘压力增长等),国家可以灵活地调整自身的规则输出策略、谈判姿态和政策工具,在次优条件下保障供应链维持基本运转的能力;^④第三,“创新能力”是指创造新的国际合作模式、治理规则或技术路径,从而改变供应链的结构性依赖关系,除了合

① “Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe: A Global Strategy for the European Union’s Foreign and Security Policy,” European External Action Service, June 2016, https://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf.

② “2025 Strategic Foresight Report,” European Commission, September 9, 2025, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52025DC0484>.

③ 本文所指的供应链立法并非单一法案,而是一个由多项法规构成的监管体系,如《关键原材料法案》(The Critical Raw Materials Act)和《企业可持续尽职调查指令》(Corporate Sustainability Due Diligence Directive, Directive (EU) 2024/1760)等。

④ Barry Smit and Johanna Wandel, “Adaptation, Adaptive Capacity and Vulnerability,” *Global Environmental Change*, Vol.16, No.3, 2006, pp.282–292.

作开发新的技术和工具之外,还包括促进制度模式的创新。^① 这三种能力共同构成国家修复供应链的“过程韧性”机制,将三种能力置于欧盟—东盟供应链合作的具体场域中,可以形成本文分析框架(见表1)。

表 1 供应链合作“过程韧性”的三维分析框架

动态能力	国家/区域层面的内涵	作用的供应链环节	核心机制	对应案例
吸收能力	通过协议锁定外部资源与产能	上游(关键矿产)与中游(制造基地)	资源锁定、产业转移	欧盟—印尼《全面经济伙伴关系协定》(Comprehensive Economic Partnership Agreement, CEPA)锁定镍资源;欧洲企业向越南、马来西亚转移半导体/纺织产能
适应能力	灵活调整规则输出与谈判策略以应对约束	中游的规则与标准(贸易合规、绿色壁垒)	策略妥协、标准互认	欧盟《反毁林法规》(EU Deforestation Regulation, EUDR)执行的推迟与简化;欧盟—越南自由贸易协定(European Union—Vietnam Free Trade Agreement, EVFTA)框架下规则简化
创新能力	创造新的合作范式、治理规则或技术路径	下游及跨领域治理结构(数字、航空、全链条产业合作)	制度规则创新、双向能力共建	欧盟—越南全面战略伙伴关系中的双向能力建设;全球首个《东盟—欧盟全面航空运输协定》(ASEAN—EU CATA)

注:表由作者自制。

3.一个结构性的约束条件:中国作为供应链“在位者”

需要注意的是,上文所描述的三种能力受制于一个前提,即中国作为全球供

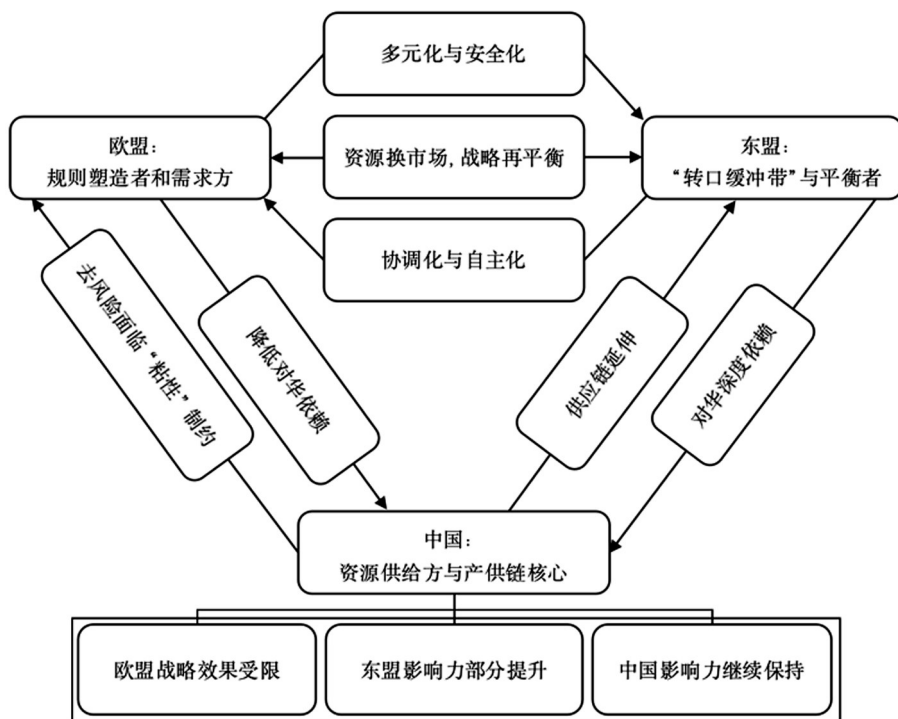
^① Jeffrey L. Furman et al., “The Determinants of National Innovative Capacity,” *Research Policy*, Vol.31, No.6, 2002, pp.899–933.

应链的“在位者”(Incumbent),^①在规模、效率和网络密度上占据难以被短期替代的结构性优势。原因在于中国不仅是“世界工厂”,更是全球供应链网络的关键枢纽,可以通过庞大的中间品出口、高效的物流基础设施和深度嵌入的区域生产分工,将周边经济体的生产和出口纳入自身主导的增值链条之中。这种结构性的主导地位会对欧盟与东盟之间的供应链合作形成三种约束:一是成本约束。中国在中间品制造环节的综合成本优势,包括产业集群效应、物流效率与规模经济,使得任何替代性产能的培育都面临显著的成本劣势。二是网络约束。中国与东盟已形成了成熟且相互嵌入的区域生产关系,即中国向东盟出口中间品,东盟完成装配后再出口至第三方。这种分工格局建立在长期投入和基础设施联通的前提下,短期内并不可能通过自由贸易协定的签署来改变。三是市场约束。中国不仅是东盟最大的中间品供应国,也是东盟快速增长的关键终端市场。

综上,欧盟与东盟供应链合作的三种能力都符合国家修复供应链的过程性逻辑。吸收能力是基础,它为国家在遭受冲击后提供“止血”和“替代”的即时选项;适应能力是中间力量,它帮助国家在复杂的场景中“周旋”,通过调整自身标准或策略来应对无法短时间内改变的硬约束;创新能力则是国家的长期目标,它驱动国家从被动应对转向主动塑造,通过制度和技术创新从根本上达成较为主动且持久的供应链稳定状态。这一“过程韧性”分析框架有助于理解欧盟在与东盟的供应链合作中,如何通过这三种能力应对其在推进“去风险”战略过程中面临的内外冲击。与此同时,该分析框架有助于揭示东盟在欧盟供应链重构过程中行为角色的转换,由原先的短期转口缓冲,变为中长期的“有限替代”,而中国的供应链“粘性”在整个欧盟与东盟合作过程中产生了制约作用。

^① “在位者”是指在位企业相对于新进入者拥有成本优势、客户锁定效应和规模经济壁垒,新进入者即便投入巨大资源,也很难在短期内颠覆既有的市场格局。参见 Pankaj Ghemawat, “Competition and Business Strategy in Historical Perspective,” *Business History Review*, Vol.76, No.1, 2002, p.53。

图1 欧盟、东盟与中国在欧盟供应链“去风险”进程中的三角博弈关系



注:图由作者自制。

三 “去风险”背景下欧盟供应链遭受的内外部冲击

欧盟自提出对华“去风险”以来,在供应链领域采取了许多措施,但其现实走向可能成为脱离开放合作框架的“去风险”,加剧了欧盟的系统性风险,欧盟的供应链重构过程正面临多维度的内外部冲击。

(一) 成员国利益分化与规范目标冲突

在“去风险”战略框架下,欧盟将半导体、关键原材料和电池等产业“安全化”,要求欧盟国家共同减少对华依赖,提升本土产能。^①然而,由于欧盟内部缺乏统一

^① 孙彦红:《欧盟经济安全战略及对华影响解析:从“开放性战略自主”到全面“去风险”》,载《俄罗斯东欧中亚研究》,2024年第2期,第21-43页。

的财政二次分配机制,各国之间的竞争被放大。例如,《欧洲芯片法案》(European Chips Act)计划调动 430 亿欧元投资,预期到 2030 年,将欧盟在全球芯片产能中的份额从 10%提升到至少 20%。^① 德、法、意三国立即针对芯片工厂投资地点和国家补贴展开竞争。2023 年 6 月,德国政府与英特尔签署修订后的意向书,拟为马格德堡项目提供 99 亿欧元支持;该支持尚待欧盟国家援助审批。英特尔于 2024 年 9 月宣布将项目推迟两年,后于 2025 年 7 月取消该项目,拟议补贴未曾支付。^② 2023 年 4 月,欧盟委员会批准了一项法国的援助措施,支持意法半导体公司(ST-Microelectronics, ST)和格罗方德半导体(GlobalFoundries, GF)在法国建设和运营新的微芯片制造工厂,共计 74 亿欧元。^③ 德国与法国的两项大规模支持安排几乎同期公布,竞争态势明显。早在 2022 年 3 月,英特尔便宣布在意大利投资建设一个价值 45 亿欧元的先进封装和组装厂,但这一计划在谈判阶段就已搁置,意大利政府与英特尔就具体地点、国家补贴等细节问题未能达成协议。^④ 从这个层面来看,欧盟的“去风险”战略虽以集体安全和技术主权为名,但各国的补贴竞赛加剧了内部资源争夺的无序局面,也使得《欧洲芯片法案》提出的诸多目标在执行上障碍重重。^⑤

成员国的利益差异也体现在电动汽车的关税问题上。2023 年,欧盟委员会主

① 《欧盟发布公告正式批准〈芯片法案〉》,法制日报网,2023 年 7 月 31 日, <http://epaper.legal-daily.com.cn/fzrb/content/20230731/Article06004GN.htm>。

② “Intel Cancels Plans for German Chip Plant amid Global Streamlining,” Xinhua, July 25, 2025, <https://english.news.cn/europe/20250725/4c1a1ed94e90412489ffd2363b2e5a90/c.html>。

③ “State Aid: Commission Approves French Measure to Support STMicroelectronics and GlobalFoundries to Set Up New Microchips Plant,” European Commission, April 28, 2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/ip_23_2447/IP_23_2447_EN.pdf。

④ Peter Huck, “Intel Shelves French, Italian Chip Investments,” POLITICO, July 4, 2024, https://www.politico.eu/article/intel-pauses-french-italian-microchip-investments-after-manufacturing-loss/?trk=article-ssr-frontend-pulse_little-text-block。

⑤ Clemens Fuest, “Rethinking the EU Chips Act: Europe Should Strengthen Its Strategic Assets Instead of Subsidizing National Champions,” Ifo Institute, February 13, 2026, <https://www.ifo.de/en/econopol/opinion/2026-02-13/rethinking-the-eu-chips-act>。

席冯德莱恩宣布要对中国电动汽车启动反补贴调查。^①以法国、意大利为首的“保护阵营”支持加税,因为其本国汽车产业在电动车转型中负担较大,而且其国内市场的中国供应份额也较少,所以法意两国希望通过加征关税来保护本国的汽车产业。而以德国为首的“反对阵营”则担心损害其在中国市场的巨大利益,主张不加征关税。^②关税政策由此成为欧盟内部利益博弈的工具。此外,欧盟历时两年推动的《企业可持续发展尽职调查指令》(Corporate Sustainability Due Diligence Directive)因未获成员国足够支持而险些搁浅。^③该法案虽最终通过,但后续的大幅修订也削弱了法案的强制力。^④由此可见,欧盟内部关于商业利益与战略目标之间的分歧难以弥合,政策协调能力不足。

(二) 中国的被动防御反制与美国的霸权主义

中国作为“去风险”战略的首要对象,其被动防御反制对欧盟供应链最直接的冲击体现在关键矿产资源领域。从价格端来看,2023年下半年,中国先后对镓、锗和石墨等用于芯片和电池生产的关键矿物实施出口管制。^⑤2025年上半年,随着中国出口许可审批持续收紧,欧洲市场的镓和锗的价格大幅攀升。截至2025年7月,欧洲镓金属价格升至850—900美元/公斤,较2025年年初上涨52%;锗价格升

① T. Andersen, “Chinese EVs in Europe: A Threat to European Automakers?” ICDS, October 20, 2023, <https://icds.ee/en/chinese-evs-in-europe-a-threat-to-european-automakers/>.

② “The Future of European Electric Vehicles,” European Parliamentary Research Service, November 2024, pp.15–17, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2024/762873/EPRS_IDA\(2024\)762873_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2024/762873/EPRS_IDA(2024)762873_EN.pdf).

③ “EU Member States’ Failure to Endorse Corporate Sustainability Due Diligence Directive,” International Federation for Human Rights, February 28, 2024, <https://www.fidh.org/en/issues/business-human-rights-environment/business-and-human-rights/eu-member-states-failure-to-endorse-csddd-a-major-setback-for>.

④ Jonathan Exten-Wright, “EU Council Approves Omnibus I Directive,” Global Employment Latest Developments, March 31, 2026, <https://knowledge.dlapiper.com/dlapiperknowledge/globalemploymentlatestdevelopments/2026/eu-council-approves-omnibus-i-directive#page=1>.

⑤ 《8月1日起,中国对镓、锗相关物项实施出口管制——维护国家安全的必要之举》,中国出口管制信息网,2023年7月20日, <http://exportcontrol.mofcom.gov.cn/article/zjsj/202307/869.html>。

至 4100—4400 美元/公斤,较 2025 年 6 月初上涨近三分之一。^① 2025 年年底,瑞典国家中国中心(Swedish National China Centre)发布报告指出,中国对镓、锗、锑等矿物的出口限制会引发欧洲市场的剧烈连锁反应:未锻轧镓出口几乎归零,欧洲市场镓的价格暴涨 365%;锗加工产品出口量减少 60%,锗价上涨 400%;锑出口也出现大面积停滞,价格飙升 437%。^② 由此可见,中国的出口管制措施已经对欧盟下游制造商的供应链节点造成冲击,限制了关键产业的正常运转。

更严重的冲击在于成本劣势。在光伏领域,欧盟生产的光伏组件成本远高于中国。2025 年 9 月,欧洲光伏产业协会(SolarPower Europe)的报告指出,欧洲“完全本地化”生产的光伏组件的最低可持续价格预计比中国高出约 9.5 欧分/瓦,设备、厂房和人工成本分别高出 40%、110% 和 280%。^③ 欧盟委员会在《清洁能源技术竞争力进展报告(2025)》(2025 Progress Report on Competitiveness of Clean Energy Technologies)中也承认,欧盟的太阳能光伏产品大部分来自中国的进口,本土制造成本比中国的成本高出大约 35% 到 65%。^④ 在电池与电动车领域,按产地口径统计,中国制造的电动汽车一度约占欧洲电动汽车销量四分之一的份额。虽然该统计口径包括部分非中国品牌在华生产的车型,但欧盟本土电池和电动车产能建设仍然承受压力。^⑤ 2025 年 5 月,国际能源署(IEA)发布的《全球电动汽车 2025

① Sian Morris, “European Ga, Ge Prices Surge on Supply Squeeze,” Argus Media, July 28, 2025, <https://www.argusmedia.com/en/news-and-insights/latest-market-news/2714854-european-ga-ge-prices-surge-on-supply-squeeze>.

② Henrik Wachtmeister, “China’s Mineral Export Restrictions: Market Impacts and Implications,” Swedish National China Centre, December 19, 2025, <https://kinacentrum.se/zh/publications/chinas-mineral-export-restrictions-market-impacts-and-implications/>.

③ “Reshoring Solar Manufacturing to Europe,” SolarPower Europe, September 23, 2025, p.29, https://api.solarpowereurope.org/uploads/SPE_Reshoring_Solar_Manufacturing_to_Europe_Report_Sep_2025_6b1a0ad5da.pdf.

④ “2025 Progress Report on Competitiveness of Clean Energy Technologies,” European Commission, February 26, 2025, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52025DC0074&qid=1740650518877>.

⑤ Daniel Deyl, “Commission to Propose Subsidies for European Car Battery Makers,” June 11, 2025, EUPerspectives, <https://euperspectives.eu/2025/06/eu-commission-automotive-subsidies-batteries/>.

年展望》(Global EV Outlook 2025)显示,欧洲规模化量产动力电池的全生命周期综合生产成本比中国高出约 50%。^① 这表明,欧盟试图在光伏、电动车等领域建立“去中国化”的供应链时,面临高昂的时间与成本压力。

此外,欧盟来自盟友(主要是美国)的冲击主要体现为《通胀削减法案》(Inflation Reduction Act, IRA)的“虹吸效应”。2022 年 8 月,美国通过的《通胀削减法案》,以高达 3690 亿美元的绿色补贴,为在北美本土生产的新能源产品提供税收优惠,包括购买电动车、光伏设备的税收抵免以及清洁能源制造业的投资税收抵免和补贴。^② 这使得新能源产业大量向北美转移。^③ 为应对 IRA,2024 年 5 月,欧盟通过了《净零工业法案》(Net-Zero Industry Act, NZIA),^④但此举反而进一步加剧了成员国之间的资源争夺,使得欧盟供应链自主的目标更加难以实现。此外,美国单边关税威胁导致部分欧洲企业调整投资布局,优先考虑在美国建厂以规避关税壁垒,这进一步抽走了欧盟本可用于提升自身供应链韧性的投资。^⑤ 例如,爱尔兰因跨国企业税收问题,在经济上对美国市场依赖度较高,受关税影响明显;德国也因汽车产业高度依赖对美出口,受汽车关税冲击最大。^⑥

(三) 内外交困的后果:将东盟作为风险分摊者

① “Global EV Outlook 2025,” IEA, May 14, 2025, <https://iea.blob.core.windows.net/assets/7ea38b60-3033-42a6-9589-71134f4229f4/GlobalEVOutlook2025.pdf>.

② U.S. Government, “Summary of Inflation Reduction Act Provisions Related to Renewable Energy,” <https://www.congress.gov/117/bills/hr5376/BILLS-117hr5376enr.pdf>.

③ “Commission Approves €902 Million German State Aid Measure to Support Northvolt in the Construction of an Electric Vehicle Battery Production Plant to Foster the Transition to a Net-Zero Economy,” European Commission, January 8, 2024, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip_23_6823.

④ “Between a Rock and a Hard Place: Europe’s Clean Tech Industry Between Trump’s Policies and Chinese Pressure,” BSt Europe, December 9, 2025, <https://bst-europe.eu/competitiveness-innovation/between-a-rock-and-a-hard-place-europes-clean-tech-industry-between-trumps-policies-and-chinese-pressure/>.

⑤ Cinzia Alcidi et al., “Unpredictable Tariffs by the US: Implications for the Euro Area and Its Monetary Policy,” Monetary Dialogue Papers, Economic Governance and EMU Scrutiny Unit, European Parliament, March 2025, p.8, 33.

⑥ Ibid., p.25.

综上所述,欧盟的“去风险”战略陷入一种自我强化的困境。在内部,欧盟的整体战略与成员国局部诉求之间的矛盾被不断激化,使得政策在制定和执行过程中的效力被不断削弱。在外部,该战略既招致中国的被动防御反制,同时欧盟又暴露在美国等盟友的规则竞争与单边关系挤压之下。正是这种“内外交困”的境地,促使欧盟需要另寻合作伙伴,将东盟置于其供应链重构的重要位置。对欧盟而言,东盟并非一个能够完全“替代”中国的选项,而是一个至关重要的“战略缓冲区”。在地缘政治上,东盟是中美欧之间的“中间地带”,与其合作有助于欧盟避免在两大国间选边站队;在经济上,东盟承接中低端产能转移的速度和成本远低于欧盟在内部或近岸重建产能的成本;在战略上,深化与东盟的伙伴关系,能为欧盟赢得调整供应链、开发替代资源所需要的时间和空间,从而以一种相对可控的方式,分摊其无法单独承受的“去风险”代价。因此,转向东盟不是战略的终点,而是欧盟在意识到自身能力的局限性和战略环境的复杂性后,采取的一种务实而必要的风险分摊选择。

四 欧盟供应链遭受冲击后的反应与重建:东盟的角色与地位

近年来,欧盟在供应链遭受内外部的多重冲击之后,正在加速重构其全球供应网络。本节将分别分析欧盟在与东盟的合作中如何运用吸收、适应与创新三种能力,以促进其供应链的恢复。需要说明的是,这三种能力不是并列关系,吸收能力还停留在制度框架搭建层面,实际产能的转移有限;适应能力体现了欧盟在不放弃战略自主的前提下,通过灵活妥协维持供应链运转的逻辑;创新能力更多体现为对未来合作范式的探索,短期内难以根本改变供应链的依赖格局。

(一)恢复吸收能力:资源锁定与产业转移

欧盟的吸收能力体现为借助具有法律约束力的经济协议,锁定东盟的战略资源与制造产能,以对冲原有单一供应链的脆弱性。这一过程通过规则和投资两种方式展开,主动塑造一个符合欧盟标准的、可预期和较稳定的供应链体系。

一是以市场准入换取关键矿产。早在2022年,欧盟已明确将发展战略原材料

伙伴关系作为供应链政策的核心方向。在 2022 年 5 月的达沃斯论坛上,冯德莱恩指出“将与更多的国家建立战略原材料伙伴关系,建立真正可以信赖的供应链”。^① 美国地质勘探局(USGS)《2025 年矿产品摘要》指出,东盟国家合计拥有世界 46% 的镍储量、22.7% 的铝土矿、20% 的稀土和 6.9% 的钴,在生产端,其镍(63%)和锡(42%)产量也在全球具有主导地位。^② 丰富的关键矿产资源使得东盟成为欧盟降低对单一国家依赖、推进绿色转型的关键合作伙伴,也为欧盟通过贸易与投资协定锁定东盟丰富的关键矿产资源提供了可能。在资金配套层面,2025 年 12 月,欧盟委员会通过《欧盟资源复兴行动计划》(RESourceEU Action Plan),承诺在未来 12 个月内筹集 30 亿欧元的战略基金,用于支持欧盟内外部的关键矿产开发项目。^③ 该计划虽然并非直接与东盟合作的机制,但其定向支持关键矿产项目的属性,为欧盟与东盟的资源合作提供了财政支持。在贸易协定方面,2025 年 9 月,欧盟和印度尼西亚完成了双边“全面经济伙伴关系协定”(CEPA)的谈判,欧盟主要的目的是以欧盟单一市场准入换取印尼的关键资源的供应保障,意图锁定印尼的关键资源,服务于自身的电池产业和绿色转型战略。

二是以制度框架引导企业的产业布局。在区域制度层面,欧盟通过搭建制度化的贸易与投资框架,为欧洲企业布局东盟提供稳定、可预期的市场环境。2024 年,东盟—欧盟双边货物贸易额达 2928 亿美元,欧盟已成为东盟第三大贸易伙伴和第二大外国直接投资来源国。2025 年 9 月,第 21 届东盟经济部长—欧盟贸易委员磋商会上,双方核准了《东盟—欧盟贸易与投资工作计划》(ASEAN-EU Trade and Investment Work Programme, TIWP2024-2025),并通过了 2026—2027 年工作计

① “Ursula von der Leyen’s Speech to Davos 2022 in Full,” World Economic Forum, May 24, 2022, <https://www.weforum.org/stories/2022/05/ursula-von-der-leyens-speech-to-davos-2022-in-full/>.

② “Mineral Commodity Summaries 2025,” USGS, January 31, 2025, <https://pubs.usgs.gov/periodicals/mcs2025/mcs2025.pdf>.

③ “Commission Adopts RESourceEU to Secure Raw Materials, Reduce Dependencies and Boost Competitiveness,” European Commission, 3 December 2025, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/ip_25_2891/IP_25_2891_EN.pdf.

划,明确将数字贸易、绿色技术与服务、供应链韧性作为优先合作领域。^①与此同时,欧盟通过绿色团队欧洲倡议技术援助机制(Technical Assistance Facility to the Green Team Europe Initiative,TAF-GTEI)为东盟提供绿色转型领域的政策咨询与能力建设支持,帮助东盟建立与欧盟标准相兼容的监管框架。^②双方正在探讨制定《东盟—欧盟数字贸易原则》,将制度合作从传统货物贸易延伸至数字贸易等新领域。在双边自贸协定层面,《东盟—新加坡自由贸易协定》(EU-Singapore Free Trade Agreement,EUSFTA)作为欧盟与东盟成员国之间的首个自由贸易协定,自生效至今已取消了双方所有产品的关税,同时在电子、汽车零部件、制药和可再生能源等关键行业大幅削减了非关税壁垒。^③这为欧盟企业布局东盟市场建立了制度化的贸易与投资通道,也起到了示范作用,为后续欧盟与越南、印尼等国的贸易协定谈判铺平了道路。

在企业投资层面,欧盟的政策引导作用已逐渐转化为具体的产业布局。2025年,欧盟—东盟商务理事会(EU-ABC)最新调查显示,欧洲企业为应对全球经济冲击和外部贸易环境的动荡,将东盟作为重要投资和贸易目的地,同时东盟连续三年超越印度和中国,成为“对欧洲企业最具经济机遇的地区”。^④法国罗格朗集团宣布正在将生产企业从中国等高关税国家转移至越南、印度和墨西哥,其在越南已有一座拥有500名员工的工厂,并正在启动第二家低成本工厂,转移主要涉及

① “The Twenty-First AEM-EU Trade Commissioner Consultation, September 25, 2025, Kuala Lumpur, Malaysia,” ASEAN, September 25, 2025, <https://asean.org/wp-content/uploads/2025/09/AEM-EU-21-JMS-adopted.pdf>.

② “Technical Assistance Facility to the Green Team Europe Initiative (TAF-GTEI),” European Union, July 1, 2025, https://www.eeas.europa.eu/delegations/association-southeast-asian-nations-asean/technical-assistance-facility-green-team-europe-initiative-taf-gtei_en?s=47.

③ “European Union—Singapore Free Trade Agreement (EUSFTA),” Enterprise Singapore, <https://www.enterprisesg.gov.sg/grow-your-business/go-global/international-agreements/free-trade-agreements/find-an-fta/eusfta>.

④ 《欧洲企业热衷泰国市场》,中华人民共和国商务部官网,2025年9月18日, http://th.mofcom.gov.cn/jmdt/art/2025/art_ecc6da15b58a4103a2e470b988d295a8.html。

开关、探测器等低附加值产品。^① 2025 年 1 月,马来西亚投资发展局(MIDA)与英飞凌科技(Infineon Technologies)联合推出“本地供应商发展计划”(Local Vendor Development Programme),希望提升本地企业科技能力以支持马来西亚日益增长的半导体产业。^② 此外,2025 年 12 月,因中国东莞的组装基地受出口管制影响,荷兰安世半导体(Nexperia)公司决定将马来西亚的组装基地纳入其额外生产基地。^③ 通过上述的案例可以看出,这些产业转移与欧盟推动供应链多元化的政策方向相契合,欧盟正通过规则制定和市场引力,逐渐将东盟从一个单纯的资源供应地,重构为其全球供应链中一个至关重要的多元化制造枢纽。

总而言之,欧盟的“吸收能力”是一个从“锁定资源”到“转移产能”的递进过程,通过运用政策、贸易和投资工具,将东盟的资源与产能纳入自身可管控的供应链体系之中,同时,东盟国家也可获得欧盟的投资与市场资源。需要注意的是,虽然欧盟的“吸收能力”在制度层面取得了相应的进展,且在关键矿产合作方面搭建了高层的政策与贸易框架,但企业层面的产能转移仍处于起步阶段,尚未形成对中国供应链的有效替代。

(二)再建适应能力:规则调适与策略妥协

欧盟维护供应链韧性的“适应能力”的重点是在战略自主与务实灵活之间找到平衡点,具体举措是策略性妥协、借力现有体系、加强对外合作,尽可能降低供应链调整的成本和风险,同时确保关键目标的实现。

欧盟在内部层面的应对主要表现为通过立法与行政手段强化自主能力,确保欧盟自身不被外部条件的变化所裹挟,加强内部的适应能力。欧盟于 2024 年 3 月

^① Anna Peverieri, “Legrand Outlines Action Plan to Offset Potential \$200 Million in Tariff-Related Costs,” May 7, 2025, Global Banking & Finance Review, <https://www.globalbankingandfinance.com/UK-LEGRAND-TARIFFS-6d03d98f-f7a6-4133-a3bf-23484a8af1ca/>.

^② “139 Malaysian Companies to Benefit from MIDA and Infineon’s Vendor Development Programme, Creating A More Resilient Semiconductor Ecosystem in Malaysia,” MIDA, January 15, 2025, <https://www.mida.gov.my/media-release/139-malaysian-companies-to-benefit-from-mida-and-infineons-vendor-development-programme-creating-a-more-resilient-semiconductor-ecosystem-in-malaysia/>.

^③ “Product Change Notification,” Nexperia, December 11, 2025, https://www.mouser.com/PCN/Nexperia_CN_202512008F.pdf#1#1.

通过并于同年 5 月生效的《关键原材料法案》旨在提升本土开采、加工与回收能力,降低对单一国家关键原材料的依赖。^① 为了应对经济胁迫,欧盟委员会在新的贸易战略中提出了“反胁迫工具”(Anti-Coercion Instrument, ACI),这也是欧盟用于维护经济主权的一种策略。^② 在能源安全领域,为了减少化石燃料价格的影响,2024 年 7 月生效的欧盟《电力市场设计改革》(Reform of the Electricity Market Design)法案,通过完善电网基础设施建设及签订“购电协议”等工具锁定电价,降低对外部的依赖并强化内部的协调能力。^③ 这些内部调适展现了欧盟应对危机时进行内部整合和自主强化的一面。但欧盟的政策灵活性更多地表现在对外行为中,尤其是在与东盟的合作对话中展示的务实转向和战略调适。

第一,欧盟运用“适应能力”的策略性体现在将单边的规则转化为外部的驱动力。例如,欧盟将碳边境调节机制(CBAM)作为外部催化剂,促使东盟国家加速绿色转型与政策接轨。欧盟碳边境调节机制于 2026 年 1 月 1 日正式进入全面实施阶段,对进口钢铁、铝、水泥、化肥、电力和氢征收碳边境税,要求进口商报告并承担产品隐含的碳排放成本。^④ 这是欧盟单方面设立的规则,但也在一定程度上驱动东盟出口国加速绿色转型,客观上成为欧盟—东盟供应链的制度对接催化剂。以越南为例,其政府为了应对 CBAM,加快建立国内碳市场、推广碳排放配额制度,并推动钢铁、铝、水泥等重点行业制定中长期减排路线图,企业自身也开始尝试使用低碳技术和开展碳排放核算工作,虽然这些举措会增加中小企业的负担,但为

① “Regulation (EU) 2024/1252 of the European Parliament and of the Council,” European Union, 11 April 2024, <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/1252/oj/eng>.

② Chien-Huei Wu, “The EU’s Proposed Anti-Coercion Instrument: Legality and Effectiveness,” *Journal of World Trade*, Vol.57, No.2, 2023, p.297.

③ “Directive (EU) 2024/1711 of the European Parliament and of the Council,” European Union, 13 June 2024, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:L_202401711.

④ “CBAM Compliance Essentials for Importers and Indirect Customs Representatives as from January 1, 2026,” European Commission, March 19, 2026, pp.1–3, https://taxation-customs.ec.europa.eu/document/download/f1876575-56ae-44d9-b530-2a93a41eeb29_en?filename=Guideline-Document-for-External-Stakeholders.pdf.

越南实现 2050 年净零排放目标提供了外部动力。^① 面对外部环境的变化,马来西亚也加快构建国内碳定价体系。2025 年 2 月,马来西亚天然资源及环境永续部部长尼克·纳兹米·尼克·艾哈迈德(Nik Nazmi Nik Ahmad)在公开演讲中宣布,政府将于 2026 年正式开征碳税,初期覆盖铁、钢及能源等高碳密集行业。^② 由此可见,欧盟 CBAM 的举措推动了双方形成欧盟设定标准、东盟调整制度、企业实施转型的动态适应模式,改变了双边供应链的绿色合规路径。

第二,欧盟维护供应链韧性的“适应能力”也体现在自身规则的策略性调整之上。以 2023 年欧盟《反毁林法规》(European Union Deforestation Regulation, EUDR)为例,该法规明确要求进口商需证明其供应链未涉及 2020 年后的森林砍伐,^③此举很大程度上对东盟棕榈油、橡胶、咖啡等主要出口行业构成巨大的合规压力。然而,面对来自东盟、美国以及欧洲内部产业链的多重压力,欧盟被迫多次推迟该法规的执行,以及被迫降低企业的合规要求。不仅如此,欧盟还启动了为期四个月的“简化审查”,承诺出台更轻量化的报告要求和更实用的数字工具,并探索对低风险国家或小生产企业的豁免安排。可见,欧盟坚守的底线是将环保作为基本原则,通过灵活调整规则的操作方式和简化规则的操作流程,避免与东盟主要出口国的摩擦和贸易争端。此外,欧盟务实的妥协还体现在向东盟投资的布局上。面对美国《通胀削减法案》所形成的产业“虹吸效应”,欧盟加速推进与东盟主要国家的双边投资谈判,欧盟的策略由规则输出转向更为务实的市场和供应链的绑定。在 2025 年 10 月第二届“全球门户论坛”(Global Gateway Forum)上,欧盟

① “Border Carbon Adjustment Mechanisms and Impacts on Vietnam,” IISD, September 2024, pp.1–32, <https://www.iisd.org/system/files/2024-09/border-carbon-adjustments-vietnam.pdf>.

② Nik Nazmi Nik Ahmad, “Speech for TA Securities Luncheon Talk: Net Zero Emission 2050—Malaysia’s Current and Future Developments,” Malaysian Ministry of Natural Resources and Environmental Sustainability, 13 February 2025, <https://www.nres.gov.my/ucapan/Koleksi%20Ucapan/Speech%20YBM%20NRES%20-%20TA%20Securities%20Luncheon%20Talk.pdf#1#1>.

③ “Guidance Document for the Regulation on Deforestation-Free Products (2026),” European Union, May 4, 2026, https://green-forum.ec.europa.eu/document/download/030c9bf7-a935-4d4d-91c6-bbddd745c181_en?filename=Guidance%20Document%20for%20the%20Regulation%20on%20Deforestation-Free%20Products%20%282026%29.pdf.

承诺通过“欧洲团队”的方式提供超过 28 亿欧元的支持,包括为越南北爱抽水蓄能电站项目提供的 4.3 亿欧元援助,帮助维护越南国家电力系统的稳定,以便扩大可再生能源的发展规模。^① 2026 年 3 月,在欧盟—越南全球门户商业和投资论坛上,欧盟宣布总额达 5.6 亿欧元的投资计划,重点支持可持续交通和清洁能源项目,其中欧洲投资银行与越南科技商业银行达成 2 亿欧元协议,以支持中小企业绿色投资。同年,欧盟启动了 4000 万欧元可持续交通基金,目标是在越南国内建设至少四个大型公共交通基础设施项目,重点聚焦铁路领域。^② 从这些案例可以看出,欧盟从过去追求规则统一的“规范性权力”输出,已逐渐调整为更灵活的“利益绑定”模式,优先换取供应链安全与地缘政治空间,而非执着于规则标准的全面对齐。

第三,欧盟“适应能力”另一个重要的维度体现在与东盟既有的合作框架下持续进行的制度优化。具体而言,这种制度优化沿着双边、区域、战略三个方面展开。在双边层面,以欧盟—越南自由贸易协定(EVFTA)为例,该协定自生效以来,已推动越欧双边贸易额持续增长,2024 年,双边贸易额达到 640 亿欧元,同比增长 47%。^③ 但是,在植物检疫标准互认、原产地规则等执行层面的障碍仍制约着双方供应链的效率提升。2025 年 9 月,欧盟和越南成立专门联合工作组,建议双方采取“一证通行、全欧盟通用”的简化原则,以最低的成本释放既有贸易协议的潜力。^④ 在区域层面,2026 年 2 月,欧盟与东盟举行“可持续互联互通的投资计划”(Sustainable Connectivity Package-Investment Facility, SCOPE-IF)项目指导委员会第一次会议,双方审议了具体实施安排,批准“SCOPE-IF”项目工作计划,并商议优先事项和下一步活动计划等。该项目聚焦交通、能源和数字领域的基础设施投

① 《欧盟援助越南 4.3 亿欧元促进公平能源转型》,越通社,2025 年 10 月 10 日, <https://cn.nhandan.vn/article-post143843.html>。

② “EU to Invest €560 Million in Viet Nam with New Focus on Modern Transport,” VCCI, March 25, 2026, <https://en.vcci.com.vn/economic-news/eu-to-invest-560-million-in-viet-nam-with-new-focus-on-modern-transport-116440>。

③ 《越南与欧盟同意成立专门工作组解决贸易壁垒问题》,中华人民共和国商务部官网,2025 年 9 月 29 日, https://vn.mofcom.gov.cn/jmxw/art/2025/art_538b544f4cff4c2d9b9971bcfb2bbdc7.html。

④ 同上。

资,目标是加强东盟供应链的韧性和基础设施互联互通水平,把制度合作从贸易规则扩大到供应链的物理基础设施层面。^① 在战略层面,2026年4月,第25届东盟—欧盟部长级会议指出,双方明确将“建设有韧性、多元和可持续的供应链”视为重要优先事项。通过设立贸易与投资联合工作组、开展数字贸易原则协调工作、支持“全球门户”框架内可持续的互联互通项目、探索关键矿产全链条开发等制度性安排,在既有的合作框架内逐步实现标准对接与规则趋同。^② 这三个层面的制度优化虽然侧重点不同,但是都表明欧盟与东盟的合作并非一成不变地输出标准,而是在动态调整中寻求更加灵活高效的合作方式,将供应链深度嵌入双边关系之中。

由此可见,“适应能力”在当前欧盟—东盟供应链合作中表现为不追求彻底替代中国,也不等待技术革命,而是在既有制度的约束下通过策略妥协和规则调适,实现供应链的“有限可持续”运转。然而,这种有代价的适应并不是无限的,而是受制于欧盟自身的原则底线和东盟的谈判能力。

(三)重铸创新能力:技术创新与制度革新

欧盟在供应链“去风险”战略中展现的“创新能力”,是通过创造新的规则、技术与合作范式,开辟一条不依赖传统路径、符合欧盟标准的供应链合作模式。这种创新能力主要体现在三个方面:一是通过颠覆性技术和循环经济模式保障自身关键原材料的供应安全;二是在与东盟的双向互动中,摒弃传统意义上“规范性权力”的单向输出模式,转向更具嵌入性和互惠性的制度创新;三是在联通模式的底层逻辑转换方面,传统的“基础设施霸权”竞争主要以地缘政治影响力为驱动、以规模扩张为主要手段,正在让位于一种更注重效率和可靠性的联通方式。

第一,欧盟与东盟的合作机制从“以市场换资源”转变为“双向能力共建”。所

^① “ASEAN, EU Convene Inaugural SCOPE-IF PSC Meeting,” ASEAN, February 16, 2026, <https://asean.org/asean-and-eu-convene-the-inaugural-scope-if-psc-meeting/#advSearch-popup>.

^② “25th ASEAN – EU Ministerial Meeting Joint Media Statement,” ASEAN Main Portal, April 2026, pp.1–15, <https://asean.org/wp-content/uploads/2026/04/Finalised-25th-AEMM-JMS-25-April-2026.pdf>.

谓“双向能力共建”是指欧盟不仅从东盟获取关键资源和制造产能,同时向东盟输出技术标准、研发能力和产业升级路径,使东盟从单纯的资源供应者逐步转变为技术合作伙伴。作为重塑世界权力格局的关键因素,技术权力是当前大国竞争的重要维度。^①近年来,欧盟通过《欧盟资源复兴行动计划》和“地平线欧洲”(Horizon Europe)计划等项目在关键原材料以及替代性技术方面持续投入,因此积累了相应的技术能力。但这只是欧盟自身能力建设的一部分,真正体现双方“创新能力”的是欧盟与东盟之间合作模式的变化。2026 年 1 月,欧盟与越南正式建立全面战略伙伴关系,越南成为第一个与欧盟建立全面战略伙伴关系的东盟国家。双方将进一步强化对关键矿产和半导体供应链的全链条合作。^② 欧盟参与越南稀土资源的可持续开采与加工,并协助越南构建 5G 通信网络。欧盟还承诺通过一项价值超过 5000 万欧元的教育培训项目,为越南提供科学、技术和半导体领域的职业培训与发展规划,^③协助越南逐步从半导体封装环节向产业链上游延伸。欧盟提供设计、研发和技术支持,越南提供制造产能,一种新型的产业分工模式由此形成。相比传统贸易协定单纯“以市场换资源”的模式,这一合作模式将技术转让、标准嵌入与人力资源培养同步推进,逐渐实现了从“单向资源获取”到“双向能力共建”的转变。

第二,欧盟与东盟在制度与规则方面的创新体现在从“单一的标准输出”转变为“规则共创”。事实上,当前欧盟—东盟制度层面的“创新能力”,是双方合作模式长期演变的一种结果。过去数十年,欧盟与东盟之间的制度安排经历了从功能导向的松散对话,到战略性框架不断深化的有限内部整合,再到当前能力共建与规则共创的转变。这种转型,为欧盟与东盟的供应链合作奠定了基础。在航空领

① 张成新:《战略自主、技术权力与欧盟数字战略的权力政治转向》,载《世界经济与政治论坛》,2025 年第 2 期,第 68-87 页。

② “Joint Statement on Upgrading Relations Between the European Union and Viet Nam to a Comprehensive Strategic Partnership,” European Commission, January 29, 2026, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/statement_26_255.

③ “New Financing Agreement Marking Team Europe’s Support for Viet Nam’s Vocational Education Reform,” European Union, December 31, 2025, https://www.eeas.europa.eu/vetvet-dec2025_en.

域,双方的创新主要体现在制度整合模式的突破上。欧盟与东盟签订了《东盟—欧盟全面航空运输协定》,该协定是迄今最大的区域间航空运输协定,它以一个统一框架取代了此前欧盟与各东盟成员国之间总计超过 140 项双边航空服务协议,为 37 个国家的航空运营商赋予从欧盟任一机场飞往东盟任一机场的运营权利。此前,欧洲航空公司如果同时开通飞往新加坡、越南和印尼等国的航线,分别需要和这三个国家单独展开双边谈判。CATA 的出现降低了过去双边碎片化管理带来的行政壁垒和高昂成本。^① 在数字贸易领域,创新主要体现在规则的突破上。2026 年 2 月,《欧盟—新加坡数字贸易协定》(EU-Singapore Digital Trade Agreement)正式生效,该协定以独立条约形式,超越传统自贸协定中数据流动条款的“嵌入型模式”,首次制定了涵盖跨境电子数据传输、禁止数据本地化、消费者隐私保护、禁止强制转让源代码和无纸化贸易等议题的全新数字贸易规则体系。此前的自贸协定虽也涉及数据流动条款,但通常将其嵌入货物贸易或服务贸易流程,规则零散,执行力有限。该协定的创新之处在于将以往的数字贸易规则从传统自贸协定的附属议题升级为独立的条约框架,在跨境数据流动与数字身份等领域具备更明确的执行规则,提升了欧盟与新加坡跨国企业的运作效率,也为后续更大规模的东盟—欧盟数字贸易原则的形成提供了信心与范本。^②

“创新能力”尽管是欧盟供应链重构的长期目标,但目前无论是双向能力共建还是制度突破型创新能力,均未产生规模效应,对当前供应链韧性的直接效果不明显,更多的是为将来“去风险”战略指引方向。

总体来看,吸收能力起步较早但落地有限,适应能力承担了一定成本但维持了合作的基本运转,创新能力尚在投入期。由此可见,欧盟与东盟供应链合作之

① “Aviation: EU and ASEAN Sign Landmark Region-to-Region Agreement Connecting 1.1 Billion People,” European Commission, October 17, 2022, https://transport.ec.europa.eu/document/download/0cb904f0-7eee-4048-ad85-b00742f7e664_en?filename=2022_EU-ASEAN_Comprehensive_Air_Transport_Agreement.pdf.

② “EU-Singapore Digital Trade Agreement Enters into Force,” European Commission, February 2, 2026, https://policy.trade.ec.europa.eu/news/eu-singapore-digital-trade-agreement-enters-force-2026-02-02_en.

间互补性最强的环节,恰好是东盟提供资源、欧盟提供市场准入这一传统分工模式,而非“技术合作—产业升级”这一替代性路径。传统分工模式对应的是吸收能力,所以“缓冲”功能成立。替代性路径对应的是创新能力,所以“替代”目标尚难企及。

五 欧盟供应链“去风险”的效果与限度

欧盟—东盟的供应链合作是欧盟对华“去风险”战略中一次关键的地缘政治经济布局,并取得了相应的阶段性成果。然而,其实际效果远未达到战略预期,主要受限于中国牢固的产业优势、东盟务实的多边平衡策略,以及从投资到产能形成的漫长周期。目前,双方合作更多是塑造了供应链多元化的长期趋势和预期,而远未实现即时、大规模的供应链替代。

(一) 欧盟—东盟供应链合作的效果

欧盟与东盟的供应链合作取得了一定成效,主要体现在替代性产能建设和供应链合作的制度契合度两方面。一方面,在替代性产能建设上,许多东盟国家可以承接欧盟部分产能转移需求。2024 年 8 月,全球知名的半导体公司英飞凌科技宣布在马来西亚居林追加约 50 亿欧元投资,以建设全球最大 200 毫米碳化硅功率半导体工厂。这笔投入主要用于第二期工程建设,此前第一期工程已投入 20 亿欧元,两期工程的建设将为马来西亚创造约 1500 个就业岗位。^① 在 2025 年的采埃孚“泰国供应商日”活动上,德国采埃孚(ZF)集团宣布未来五年在泰国的采购预算从每年 5000 万欧元增至 5 亿欧元,超过 200 家泰方供应商参与对接,将泰国升级为区域主生产基地。^② 欧盟—印尼 CEPA 框架下的合作预期已转化为实质性投资,2026 年 4 月,三家均为 H&M 供应商的纺织企业在印度尼西亚西爪哇梳邦智慧

^① “Infineon to Invest Additional RM30b to Expand Kulim Facility,” MIDA, August 8, 2024, <https://www.mida.gov.my/mida-news/infineon-to-invest-additional-rm30b-to-expand-kulim-facility/#financity-top-anchor>.

^② “Major German Auto Parts Deal Driving Thailand Toward a Global Manufacturing Hub,” Thailand Board of Investment, May 7, 2025, <https://www.thailand.go.th/issue-focus-detail/C13-WP3-PRD2>.

城启动总投资 6000 万美元的制造设施建设,旨在满足 CEPA 原产地规则要求,为 2027 年 1 月协定正式生效后享受欧盟零关税待遇提前布局。^① 2026 年,NAMA 轮胎公司宣布,继续支持位于柬埔寨的工业 4.0 制造基地,强化欧洲乘用车(Passenger Car Radial,PCR)战略,预计年产能 2000 万条,进而巩固其海外生产基础。^② 而随着欧盟与菲律宾双边自由贸易协定(Free Trade Agreement,FTA)谈判的持续推进,欧盟也已成为菲律宾主要投资来源地之一。目前,菲律宾经济区管理局注册的欧盟投资项目累计达 202 个,投资额约 3000 亿比索,创造出口 120 亿美元,直接就业超 5 万人。^③ 另一方面,欧盟与东盟的供应链合作的制度基础正在经历深刻的转型,逐渐从传统碎片化的双边协定走向统一的区域框架。在航空运输领域,以《东盟—欧盟全面航空运输协定》为代表;^④在数字治理方面,以《欧盟—新加坡数字贸易协定》为代表;^⑤在绿色标准领域,以欧盟碳边境调节机制合作为代表,主要涵盖数字、绿色、能源等多领域的规则协调与标准互认。随着欧盟—东盟的战略伙伴关系在 2027 年迎来 50 周年,双方的制度整合能力有望得到进一步深化,也为双方供应链的韧性与竞争力提供更加坚实的制度保障。

虽然欧盟和东盟在产能建设与制度框架方面取得了积极进展,然而从投资承

① “Three Integrated Textile Companies Groundbreaking on Vertical Manufacturing Facilities at Subang Smartpolitan,” Suryacipta News, April 23, 2026, <https://suryacipta.com/en/news/three-integrated-textile-companies-groundbreaking-on-vertical-manufacturing-facilities-at-subang-smartpolitan/>.

② Chris Anthony, “NAMA Strengthens European Car Tyre Supply with Cambodia Production,” Tyrepress, February 13, 2026, <https://www.tyrepress.com/2026/02/nama-strengthens-european-car-tyre-supply-with-cambodia-production/>.

③ “PEZA Sees Increase in Investments from EU as PH Renews FTA Talks,” Philippine Economic Zone Authority, March 25, 2024, <https://www.peza.gov.ph/press-releases/peza-sees-increase-in-investments-eu-ph-renews-fta-talks>.

④ “Aviation: Landmark EU-ASEAN Agreement to Connect 1.1 Billion People,” European Commission, October 17, 2022, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/ip_22_6126/IP_22_6126_EN.pdf.

⑤ “Containing a Motion for a Non-Legislative Resolution on the Proposal for a Council Decision on the Conclusion of the Agreement on Digital Trade Between the European Union and the Republic of Singapore,” European Parliament, October 14, 2025, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-10-2025-0190_EN.pdf.

诺到产能落地,通常需要数年乃至更长时间的持续投入;而制度层面的规则对接能否转化为企业层面的供应链调整行为,进而形成可衡量的韧性改善仍有待时间的检验。

(二) 东盟角色的转变:从短期转口缓冲到中长期有限替代

在欧盟对华“去风险”的宏观背景下,东盟的供应链角色需要长时段的动态观察。东盟是“中国制造”经合规转换后进入欧盟市场的中间“转口缓冲带”,越南、印尼、马来西亚、泰国等东盟国家可凭借其相对低廉的劳动力成本、优越的贸易协定网络,短期内承接中国产业链中技术门槛和附加值较低的最终组装、简单加工和合规申报环节。^①但从中长期来看,随着欧盟绿色壁垒升级与东盟原产地规则逐渐严格化,单纯依赖原产地证书转换的传统转口空间正在被明显挤压,使得部分产业在东盟形成更深程度的本地化制造,催生东盟自身的有限替代能力。这并非单纯由于东盟的技术能力在短时间内发生了改变,而是由于欧盟的规则变严,同时东盟的管控也在持续加强。以光伏产业为例,2023 年以来,中国许多光伏企业在越南、马来西亚、泰国等地建立了海外生产基地,东南亚制造的光伏产品一度大量对欧出口,形成了典型的原产地合规转换的路径。然而这一出口模式受到欧盟及其成员国不断加强的反规避监管措施的制约,意大利环境与能源安全部第 220/2025 号法令(2025 年 8 月 27 日生效)在 Fer X Transitorio 过渡计划框架下设立专项招标通道,要求 1 兆瓦以下光伏系统的组件、电池片、逆变器均不得来自中国,否则将丧失补贴资格。^②这说明,经合规转换的中国产品也会受到欧盟某种程度的限制,因此,东盟国家如欲延续对欧盟的出口态势,需要加大本土化和自主化的力度,才能满足欧盟的合规要求,这恰恰反向激励了东盟在中长期成为有限替代角色的雄心。

① 俞峰等:《东盟交通基础设施、市场可达性与中国供应链转移》,载《国际贸易问题》,2025 年第 9 期,第 20 页。

② Shanshan Liu, “Italy Announces ‘Non-Chinese Manufacturing’ Criteria for Special PV Tender,” Solarbe Global, September 9, 2025, <https://www.solarbeglobal.com/italy-announces-non-chinese-manufacturing-criteria-for-special-pv-tender/>.

在电池材料领域,2024年2月起适用的《欧盟电池条例》(EU Battery Regulation)设立了极高的准入壁垒,需要对电池的全生命周期进行碳足迹申报、完成供应链尽职调查,最后强制使用“电池护照”。^① 电池的基本材料来源和加工过程需要完整披露,在这一背景下,中国电池材料通过东盟的“加工”进入欧盟的通道将受到较为严格的限制。此外,东盟国家自身的原产地规则也在陆续收紧。2026年5月起,越南工贸部施行第14/2026/TT-BCT号条款,升级EVFTA原产地规则,以电子化申报和REX注册出口商体系取代传统的纸质认证,从具体程序上提高了原产地合规门槛。^② 2025年8月,美国商务部对来自印度、印度尼西亚和老挝的光伏电池进行反倾销税和反补贴税调查。^③ 这一举动也使得东盟国家不得不自行收紧原产地规则以维护自身贸易信用。上述审查机制虽直接回应了美国的压力,但这种更严格的审查同样适用于对欧出口,使得在中国完成绝大部分价值创造的产品难以获得东盟原产地身份认证并出口欧美。

总体来看,东盟在中国“对欧出口”的角色正从以原产地合规转换为主的通道,逐渐向承载实质性加工制造节点的方向转变,这也反映了区域供应链因地缘政治经济影响而采取的一种被动策略调整。

(三) 欧盟“去风险”的限度:中国供应链“粘性”与东盟战略自主

在欧盟与东盟供应链合作的过程中,中国供应链所具备的三重“粘性”,成为

① “Regulation (EU) 2023/1542 of the European Parliament and of the Council of 12 July 2023 Concerning Batteries and Waste Batteries, Amending Directive 2008/98/EC and Regulation (EU) 2019/1020 and Repealing Directive 2006/66/EC,” European Commission, July 12, 2023, <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2023/1542/oj>.

② “Circular No.14/2026/TT-BCT of the Minister of Industry and Trade Stipulates the Rules of Origin for Goods Under the Free Trade Agreement Between the Socialist Republic of Vietnam and the European Union,” Ministry of Industry and Trade of Vietnam, April 28, 2026, <https://www.vietnam.vn/en/thong-tu-so-14-2026-tt-bct-cua-bo-truong-bo-cong-thuong-quy-dinh-quy-tac-xuat-xu-hang-hoa-trong-hiep-dinh-thuong-mai-tu-do-giua-cong-hoa-xa-hoi-chu-nghia-viet-nam-va-lien-minh-chau-au>.

③ “Commerce Initiates Antidumping Duty and Countervailing Duty Investigations of Crystalline Silicon Photovoltaic Cells, Whether or not Assembled into Modules, from India, Indonesia, and the Lao People’s Democratic Republic,” U.S. Department of Commerce, August 7, 2025, <https://www.trade.gov/commerce-initiates-antidumping-duty-and-countervailing-duty-investigations-crystalline-silicon>.

欧盟“去风险”策略在东盟受到制约的核心瓶颈。一是成本与效率“粘性”。中国凭借综合的产业集群优势、完备的基础设施和高效的物流网络,使得欧盟对华“去风险”甚至“脱钩”的代价高昂。德国智库伊弗经济研究所(Ifo Institute)发布的一项报告指出,若欧盟与中国单方面“脱钩”,德国从中国的进口总额将减少 95.84%,对中国的出口额将下降 17.73%;如果欧盟与中国同时“脱钩”,德国从中国的进口额将下降 96.44%,出口额将下降 97.19%。^①由此可见,强行剥离中国供应链将对欧盟核心经济体造成冲击。二是上游技术与中间品控制“粘性”。中国在上游核心材料、装备及知识产权方面占据主导地位。在太阳能光伏产业链中,中国实现了上游原材料供应、核心部件制造、下游装机应用到末端回收的全链条控制,并生产光伏组件至少 80%的关键部件,也是全球最大的光伏组件出口国,且制造成本优势显著(低于 0.24 美元/瓦)。^②在显示面板领域,京东方在越南投资整机组装工厂,TCL 华星则在越南建设显示模组基地,但高附加值的液晶面板前段制造产能仍高度集中于中国。^③这种“上游在中国、下游在东盟”的格局,也从侧面印证了东盟的所谓“制造替代”在很大程度上是“组装替代”,而非“价值替代”。欧盟寻求与东盟的供应链合作,在触及这些关键技术环节时,依然难以绕开中国的核心中间品。三是市场与投资“粘性”。中国不仅是东盟最大的中间品供应方,更是其快速增长的关键终端市场和重要的直接投资来源国之一。海关总署数据显示,2025 年,中国与东盟贸易总值 7.55 万亿元(按美元计 1.05 万亿美元,首次突破万亿美元大关),相较于 2024 年同比增长 8.0%,占中国外贸总值的 16.6%。^④在

① “Geopolitische Herausforderungen und ihre Folgen für das deutsche Wirtschaftsmodell,” Ifo-Institut, August 2022, https://www.ifo.de/DocDL/Studie_Geopolitische_Herausforderungen_Folgen_deutsches_Wirtschaftsmodell.pdf.

② Assia Chadly et al., “State of Global Solar Energy Market: Overview, China’s Role, Challenges, and Opportunities,” *Sustainable Horizons*, Vol.11, 2024, p.1.

③ 《BOE(京东方)越南智慧终端二期项目开工发布 SmartGOAL 战略开启发展新篇》,京东方官网,2024 年 4 月 18 日, <https://www.boe.com/company/dynamic-a7c4a92fe08d41758ef9e02efe06c874>; 《TCL 华星:越南基地 IT 产品正式量产出货》,LEDinside, <https://www.ledinside.cn/news/20251112-60443.html>。

④ 《海关总署 2025 年全年进出口情况新闻发布会》,中华人民共和国海关总署官网, <http://gjs.customs.gov.cn/customs/xwfb34/302330/hgz2025nqsjdjckqkxwfbh/index.html>。

新能源汽车领域,比亚迪在泰国建厂的目标不仅是利用东盟的关税优惠出口,更是为了深耕东南亚这个蓬勃发展的区域市场。这一模式表明,中国正通过直接投资将自己从外部供应商转变为东盟本土产业的内部投资者和共建伙伴,将供应链关系升级为更难割裂的利益共同体。对欧盟而言,即使扶持东盟的替代产能,也无法切断中国与东盟之间已经形成的深度产业绑定。

然而,面对中欧两强的战略拉拢,东盟正在尽量周旋,以谋求战略自主与发展空间的最大化。^①在经济层面,东盟国家深化与中国的产业链融合,同时对接欧盟的绿色与数字市场标准,有效引导中欧双方的投资彼此竞争,迫使欧盟的“全球门户”等计划提供更优条件来对冲中国的“一带一路”倡议影响力。在制度层面,东盟是《区域全面经济伙伴关系协定》(RCEP)的关键发起者和核心协调者,在区域架构塑造中掌握了议程设置权。在安全层面,东盟成员国在维持与美国的传统防务合作、与欧盟新兴安全对话的同时,也积极与中国推进海上事务磋商,避免被纳入任何单一的排他性安全阵营。因此,欧盟通过东盟实现供应链“去风险”的目标,始终受中国、欧盟与东盟这一复杂三角互动关系的限制,中国通过产业链延伸保持影响力,东盟通过平衡策略维护自主性,而欧盟则需承受重构供应链的高昂成本与不完全掌控的结果。

六 结 论

在百年变局加速演进的背景下,世界进入一个地缘政治紧张与经济安全化深度交织的新竞争时代。通过将“韧性”概念引入供应链合作研究,可以有效拓展地缘政治经济学与供应链安全的分析维度。本文提出的“吸收—适应—创新”的三维分析框架包含动态过程和能力构建的复合视角,揭示了构建供应链韧性是一个不断吸收外部资源、灵活适应外界环境变化、进行技术与制度革新的渐进过程。

^① 刘琳:《东盟应对大国博弈的战略选择及关于深化中国—东盟关系的思考》,载《云南社会科学》,2026年第1期,第62页。

欧盟在“去风险”战略下推进和东盟的供应链合作,本质上是在地缘政治压力与经济现实之间寻求平衡的务实选择,但主要效果依然受到中国在全球供应链中难以替代的枢纽角色、东盟自身的战略自主性以及供应链重构的时间成本等因素的影响。从欧盟与东盟合作进程的演进来看,恰恰从侧面印证了中国在全球产业链中所拥有的结构性优势与网络“粘性”。需要指出的是,东盟在全球供应链重构中的角色应置于历史长周期中进行动态辩证的考察。短期内,东盟在一定程度上发挥着中国制造品经由合规性转化后进入欧盟市场的“转口缓冲”功能;从中长期视角来看,在欧盟法规日趋严苛与东盟本地产业能力持续累积的双重作用下,东盟正逐步显现出向“有限替代”方向演进的趋势。

那么,东盟达到何种程度才会从“缓冲”向“替代”角色转移?对此,本文补充可追踪量化的指标加以说明。一是关键环节替代能力。根据东盟与中日韩宏观经济研究办公室(AMRO)基于 OECD 贸易增加值数据库的测算发现,1995—2020 年东盟毛出口中的外国投入平均占比约为 42%,显著高于同期 28%的世界平均水平,其中间投入品对中国的依赖尤为突出。^① 当该比值呈现趋势性下行(即本土附加值占比上升),且核心零部件逐步实现本地生产配套时,替代功能才真正具备实质意义。二是供应韧性综合指标。可借鉴欧盟委员会自 2021 年起定期发布的《战略依赖性与能力评估报告》所采用的测算方法,该报告通过产品来源集中度、替代可行性与供应多元化潜力三项参数,综合衡量供应链韧性。^② 若东盟在化学品、关键矿产等欧盟高度依赖单一来源的领域,能够持续满足欧盟设定的多元化安全标准,则可视其为初步具备了战略替代价值。三是技术转移深度。衡量指标涵盖欧盟统计局按行业划分的对东盟直接投资流量、欧洲专利局记录的欧盟—东

① “How Are ASEAN and China Leveraging Their Positions in Global Value Chains?” AMRO Analytical Note, March 18, 2024, https://amro-asia.org/wp-content/uploads/2024/03/AMRO-Analytical-Note_How-are-ASEAN-and-China-Leveraging-Their-Positions-in-Global-Value-Chains_Mar-18-2024.pdf.

② “Strategic Dependencies and Capacities (SWD (2021) 352 Final),” European Commission, Commission Staff Working Document, May 2021, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52021SC0352>.

盟共同专利申请数量,以及“地平线欧洲”框架下东盟科研机构的参与程度。^① 只有当上述指标显示欧盟对东盟的技术转移从低附加值组装环节实质性延伸至核心研发与高端制造领域时,东盟在中长期内对中国供应链的替代潜力方可视为真正释放。

当然,欧盟的“去风险”实践客观上为观察全球供应链重构提供了兼具理论价值与政策参考意义的案例。其一,战略层面的自觉认知需要转化为具备可操作性的制度安排与投资工具。供应链安全的保障不能止步于高层政治共识,而是需要构建起涵盖法律约束、资金配套和项目实施在内的完整执行框架。若仅有原则性宣示而无系统性落地机制,战略意图便难以转化为实际成效。其二,在安全与效率的平衡中,需务实审慎、讲究策略、作出权衡,决策者需对核心要求、短期需求、长期风险等诸多方面进行比较和确认优先顺序。其三,持续的科技创新才是塑造、改变供应链格局的原始动力。欧盟虽拥有市场准入标准和环保规则等规范性权力,但在将规则影响力转化为产业主导力方面却面临显著制约:在电池、光伏等战略性领域尚缺乏能够主导全球市场的本土龙头企业;在尝试将东盟产能深度嵌入自身供应链体系时,又难以绕过中国在上游关键环节所具备的供给“粘性”。这种结构性矛盾表明,规则制定能力并不自动等同于产业领导能力。倘若欧盟无法将制度层面的优势有效转化为可持续的产业协作关系与技术创新生态,那么在与东盟的供应链互动过程中,或将长期面临“规则制定者”与“实际依赖者”并存的角色张力,甚至可能在关键矿产和中间品领域陷入新的非对称依赖困境。

(作者简介:罗立啥,北京外国语大学国际关系学院博士研究生;杜洞光,中国人民大学国际关系学院博士研究生。责任编辑:蔡雅洁)

^① “Horizon Europe 2026 Calls Relevant to ASEAN,” European Commission, April 2026, <https://euraxess.ec.europa.eu/worldwide/asean/news/horizon-europe-2026-calls-relevant-asean>.