

欧盟对华威胁认知的域外传播及其效果差异

——以“印太”与非洲为例

程弘毅

内容提要:近年来,欧盟开始在多个领域强调来自中国的风险。在这一过程中,欧盟逐步构建起特定的对华威胁认知,并向其他地区传播扩散,有选择地凸显其所认定的中国挑战,试图联合各方加强对华竞争。本文从议程设置与框架互动的视角出发,考察欧盟传播对华威胁认知何以产生差异化效果。研究发现,欧盟以特定的传播者框架向受众方传播其认知,并与受众框架形成互动。当受众框架与传播者框架相匹配时,欧盟对华威胁认知会被部分接受;反之则难以被接受。比较欧盟对华威胁认知在“印太”与非洲的传播,可以发现,议题等级与行为体认同影响着欧盟的传播效果。从这两个因素出发或可限制欧盟对华威胁认知的传播扩散。

关键词: 欧盟对华认知 议程设置 框架互动 “印太” 非洲

一 引言

2019年以来,受中美关系动荡、欧盟推进硬实力转型等因素影响,中欧关系呈现出分歧增多、竞争加剧的态势。^① 双方围绕经贸、科技、人权等议题的论争愈发

^① 杨娜:《多极化背景下中国与欧盟关系的发展特征及推进路径》,载《德国研究》,2025年第2期,第46页。

激烈,更因乌克兰危机产生新的分歧。在此过程中,欧盟^①对中国的认知也发生变化,提出了对中国的三重定位,即在如气候变化等领域目标一致或需要实现利益平衡的合作与谈判伙伴、经济与技术领域的竞争者,以及制度和治理模式上的对手。^②这种认知的提出,不仅是欧盟加强对华竞争的表现,更是其推动对华“去风险”、开展对华博弈的重要前提与动力。^③从认为中国在5G等战略性领域对欧盟安全构成挑战,^④到“开放战略自主”视角下强调要防范所谓“来自中国的胁迫”,^⑤再到在安全与防务战略文件中把中国列为制度性对手,^⑥直至表示中国与俄罗斯正对欧洲安全和世界秩序造成冲击,^⑦欧盟开始在多个领域渲染中国对欧盟自身的安全挑战和利益威胁,认为中国“对欧盟构成严重的政治、经济、安全和技术挑战”。^⑧欧盟虽多以“风险”而非“威胁”来描述其对华认知,但既已把中国界定为多个领域的风险来源,并据此推出更具对抗性、排他性的对华政策措施,即可认为其已形成较为明确的对华威胁认知。

① 本文主要关注相对于成员国而言,以欧洲理事会、欧盟委员会、欧洲议会为主要代表的欧盟机构。《欧洲联盟条约》(经《里斯本条约》修订)第24条第1款规定,欧盟在共同外交与安全政策方面的权能涵盖外交政策的所有领域以及与欧盟安全有关的所有问题;同条第3款要求成员国积极、无保留地支持欧盟的对外和安全政策,并遵从欧盟在该领域的行动(https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/teu/2012/art_24/oj/eng)。且在欧盟机构权能不断扩张的趋势下,可将其作为分析对象考察中欧关系。

② European Commission, “EU-China—A Strategic Outlook,” March 12, 2019, p.2, <https://commission.europa.eu/system/files/2019-03/communication-eu-china-a-strategic-outlook.pdf>.

③ 钟艺琛:《欧盟委员会的扩权与欧盟对华政策的嬗变》,载《欧洲研究》,2023年第4期,第19页。

④ European Commission, “EU-China—A Strategic Outlook,” p.10.

⑤ European Parliament, “European Parliament Recommendation of 13 December 2023 to the Council and the Vice-President of the Commission / High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy Concerning EU-China Relations (2023/2127(INI)),” P9_TA(2023)0469, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0469_EN.pdf.

⑥ Council of the European Union, “A Strategic Compass for Security and Defence,” March 21, 2022, p.8, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7371-2022-INIT/en/pdf>.

⑦ EEAS, “Munich Security Conference: Opening Statement by HR/VP Josep Borrell,” February 20, 2022, https://www.eeas.europa.eu/eeas/munich-security-conference-20-february-2022-opening-statement-hrvp-josep-borrell_en.

⑧ European Parliament, “European Parliament Resolution of 16 September 2021 on a New EU-China Strategy (2021/2037(INI)),” OJ C 117, 2022, Recital B, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021IP0382>.

在这种认知下,欧盟开始向其他行为体传播宣介,从不同方面针对不同受众,有选择地凸显中国带来的风险挑战。一方面,作为一体化程度最高的地区性国际组织,欧盟需要来自成员国的授权和支持以开展对外行动。为进行对华竞争、回应部分成员国要求,欧盟不断在内部扩散对华威胁认知。例如,欧洲议会对华关系代表团主席等政界人士宣称,来自中国的“恐吓、压力、威胁与欺凌”正在成为中欧互动中的常态,表示中国倡导的双赢理念并不可信,^①并借助中国与立陶宛的外交风波事件强调中国正在对欧盟国家采取所谓的“经济胁迫”,表示这对立陶宛等国家构成挑战,^②进而呼吁各成员国与欧盟密切合作,克服欧盟行动中执行分散的困难,从欧洲整体利益出发来调整对华关系,^③在相当程度上干扰了中国与相关国家的正常合作与关系发展。^④

另一方面,除成员国外,欧盟也在“印太”、非洲等地区传播对华威胁认知。欧盟或突出中国对地区安全的冲击,或强调中国带来的债务风险,试图将对华威胁认知从双边扩散至多边层面,在不同地区联合其他行为体推动对华竞争。例如,欧盟加大在“印太”地区的外交投入,出台《欧盟印太合作战略》(以下简称“印太战略”),在当地加强同所谓“志同道合伙伴”的合作,并强调中国对地区安全的影响以及中欧之间的价值观分歧。^⑤再如,欧盟重新将非洲作为对外关系中的重要

① Mercator Institute for China Studies, “Reinhard Bütikofer: ‘We Are Learning to Avoid Being Enchanted by ‘Win-Win’ Rhetoric’,” September 10, 2020, <https://merics.org/en/interview/reinhard-bu-tikofer-we-are-learning-avoid-being-enchanted-win-win-rhetoric>.

② European Commission, “Speech by President von der Leyen on EU-China Relations to the Mercator Institute for China Studies and the European Policy Centre,” March 30, 2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_23_2063.

③ European Parliament, “European Parliament Recommendation of 13 December 2023...Concerning EU-China Relations,” para. (aa)-(ab).

④ 朱晓中:《中东欧地区的大国因素:利益格局及其影响》,载《当代世界》,2020年第4期,第11页。

⑤ European Commission, “The EU Strategy for Cooperation in the Indo-Pacific,” JOIN(2021) 24 final, September 16, 2021, pp.2-5, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021JC0024>; Andrew W. Mantong and Steven Blockmans, “Playing the Long Game in the South China Sea: The Potential and Limits of ASEAN-EU Cooperation,” JOINT Brief, No.31, 2023, p.4, https://www.jointproject.eu/wp-content/uploads/2023/11/joint_b_31.pdf.

一环,并在债务议题上突出中国作为非洲主要债权方的角色。^①

从传播效果看,欧盟虽以针对性手段描述并扩散对华威胁认知,但各地区受众方对所谓“中国威胁”的接受程度存在较为明显的差异。在“印太”地区,欧盟所强调的地区安全、共同价值观等议题,已在一定程度上受到域内各方的关注,并进入其与欧盟的合作议程;而在非洲地区,欧盟试图展示中国对非洲经济发展和地区治理的不利影响,却并未改变非洲国家对中非合作的基本判断。由此需要追问,欧盟传播对华威胁认知的实践何以出现不同甚至相反的结果。本文以这种差异化结果为核心问题,尝试比较欧盟在上述地区传播其相关认知的过程,考察其背后的因果机制,进而就限制欧盟对华威胁认知扩散提出相应思考。

本文后续结构如下:第二部分对既有研究进行回顾总结;第三部分借鉴议程设置(agenda-setting)理论和框架理论,以“议题等级”和“行为体认同”为解释变量,构建分析框架;第四部分以欧盟在“印太”与非洲传播其认知的实践为案例,进行比较分析;第五部分总结研究结论,并基于核心变量提出限制欧盟对华威胁认知扩散的可行路径。

二 既有研究视角及其局限

现有研究对认知因素在中欧关系中的作用、中欧在第三方地区的互动,已有较为丰富的探讨。

(一) 认知因素对中欧关系的影响

既有研究已从国际体系变迁、^②行为体实力对比变化^③等角度解释中欧关系

① EEAS, “Debt: The Urgent Need for a Global Recovery Initiative,” November 27, 2020, https://www.eeas.europa.eu/eeas/debt-urgent-need-global-recovery-initiative_en.

② 吴白乙:《后冷战国际体系变动与中欧关系》,载《欧洲研究》,2005 年第 5 期,第 3-4 页;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 41-59 页。

③ Jonathan Holslag, “The Elusive Axis: Assessing the EU-China Strategic Partnership,” *Journal of Common Market Studies*, Vol.49, No.2, 2011, pp.293-313; Richard Maher, “The Elusive EU-China Strategic Partnership,” *International Affairs*, Vol.92, No.4, 2016, pp.959-976; Charles A. Kupchan, *No One's World: The West, the Rising Rest, and the Coming Global Turn*, Oxford University Press, 2012, pp.144-145.

的演进,指出双方关系在不同时期受到外部结构、彼此实力变化和具体利益分歧的共同影响。此外,认知因素,特别是双方之间的认知差异,也对中欧关系变化具有重要作用。

认知包括自我认知与对彼此的认知,而认知的匹配与否影响着国家行为与双边关系的塑造。例如,欧盟的认知错位会导致其对中国的行为期待出现偏差。既有研究指出,2003年开始的中欧“蜜月期”存在明显的认知错位,此后双方务实合作日益密切,舆论氛围却日趋冷淡,两者形成鲜明反差。^① 另有研究认为,中国兼具发展中国家的现实与成为全球大国的雄心,这种“双重身份”造就了“以议题为导向的国家利益,易与欧盟所偏好的价值导向型关系发生冲突”。^② 有学者概括了中欧之间的观念分歧,指出欧盟习惯于将国内规范作为对外政策的准则,与作为主权国家的中国产生难以避免的矛盾。但随着新兴国家崛起,欧盟的这种观念输出正日渐失效。^③ 而当下中欧关系起伏、双方摩擦增多,更是欧盟对华认知出现偏差的结果。^④

(二) 中欧在第三方地区的互动

从现实观察来看,中国与欧盟不仅在双边层面进行博弈,更在广大第三方地区进行着复杂互动。随着对华威胁认知的形成,欧盟更是在其他地区开展相应行动,试图影响各行为体的对华关系。

例如,欧盟委员会在2020年出台文件《向全面的对非战略迈进》,表示需要加强与非洲之间的政治、经济和文化联系;^⑤ 欧洲议会2021年3月通过关于新欧非

① 周弘:《中欧关系中的认知错位》,载《国际问题研究》,2011年第5期,第34-43页。

② Tiejun Zhang, “Sino-European Relations: From the Height to the Width,” in Bart Gaens, Juha Jokela and Eija Linnell, eds., *The Role of the European Union in Asia: China and India as Strategic Partners*, Farnham: Ashgate, 2009, p.123; quoted from Jie Yu, “After Brexit: Risks and Opportunities to EU-China Relations,” *Global Policy*, Vol.8, No.54, 2017, p.111.

③ 潘忠岐:《国内规范、国际规范与中欧规范互动》,载《欧洲研究》,2017年第1期,第18-36页。

④ 赵柯、唐耀卓:《欧盟对华认知变化及其影响》,载《现代国际关系》,2024年第9期,第42页。

⑤ European Commission, “Towards a Comprehensive Strategy with Africa,” March 9, 2020, https://futurium.ec.europa.eu/sites/default/files/2020-08/communication-eu-africa-strategy-join-2020-4-final_en.pdf.

战略的决议,提出欧盟需要在非洲发挥更大的地缘政治作用。该决议专门论及中国在非洲的存在,呼吁欧盟就中国的“一带一路”倡议进行战略性的长期回应,并对中国在非洲影响力的上升表达关切。^①为此,欧盟推出“全球门户”(Global Gateway)倡议和“全球欧洲”(NDICI-Global Europe)对外行动融资工具等一系列举措,与中国对非洲国家的投资相竞争。^②同样,随着欧盟出台“印太战略”,^③频繁介入“印太”地区事务,中欧关系也面临新的不确定性。^④

相关研究已对此有所关注。有的比较中欧对“全球南方”的战略认知与政策回应差异,并讨论双方可能的合作空间;^⑤有的从第三方市场合作切入,以企业等微观主体为视角考察中欧在非洲的合作;^⑥还有研究在梳理欧盟各地区外交战略的基础上,分析这些战略对中国的影响。^⑦

(三)小结

如上所述,中欧关系受到认知层面因素的深刻影响。特定对华认知更是当下

① European Parliament, “European Parliament Resolution of 25 March 2021 on a New EU-Africa Strategy—A Partnership for Sustainable and Inclusive Development,” March 25, 2021, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0108_EN.pdf.

② Selassie Tay, “AfCFTA and the Creeping Power Play: Africa, the European Union and China,” Policy Center for the New South, February 15, 2023, <https://www.policycenter.ma/publications/afcfta-and-creeping-power-play-africa-european-union-and-china>.

③ European Commission, “The EU Strategy for Cooperation in the Indo-Pacific,” September 16, 2021, https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/jointcommunication_2021_24_1_en.pdf.

④ 刘晋:《欧盟“印太战略”的调整与中欧关系》,载《国际论坛》,2024年第2期,第44-45页。

⑤ 门洪华、宋黎磊:《“全球南方”兴起的因应:中欧的竞争与合作》,载《欧洲研究》,2025年第3期,第1-31页。

⑥ 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》,2023年第6期,第54-82页。

⑦ Giulio Pugliese, “The European Union’s Security Intervention in the Indo-Pacific: Between Multilateralism and Mercantile Interests,” *Journal of Intervention and Statebuilding*, Vol.17, No.1, 2023, pp.76-98; 梁甲瑞:《欧盟在拉美地区推进“全球门户”战略:进展、考量及障碍》,载《德国研究》,2024年第6期,第11-14页;邢瑞利、刘艳峰:《欧盟介入南海问题:路径、动因与前景》,载《现代国际关系》,2016年第5期,第37页;王振玲:《欧盟对外战略转变及其东亚安全政策新动向》,载《东南亚研究》,2022年第6期,第112页;杨娜:《欧盟的东亚战略——地区间主义视角》,载《世界经济与政治》,2018年第4期,第154页;汪金国、张立辉:《欧盟加速推动“印太战略”及其影响》,载《国际论坛》,2022年第1期,第39页。

欧盟频繁挑起中欧争端的一大动因。有学者便注意到欧盟对华威胁认知在内部的传播扩散,将其视为一种欧盟对华关系的“集体安全化”(collective securitisation)。但从实际效果看,中国是否在相关议题上对成员国自身和欧盟构成挑战,欧盟成员国存在不同的认知,也影响了欧盟对华集体安全化的成效。^①

可见,尽管欧盟试图实现对华“去风险”,但这种过度安全化的实践也存在一定的现实制约。其中,较为关键的是受众方是否以及能在多大程度上接受欧盟对中国的界定。当欧盟的话语描述没有得到受众各方的充分响应时,后续的相应政策或难以出台或无法持续,欧盟的政策目标也就难以实现。

同样,为维护“规范性力量”的国际定位、确保自身软实力优势,在开展对华博弈的过程中,欧盟亦需要在当下的地缘热点地区联合各方力量,将中国塑造为域内各行为体的“共同挑战”,为其行动提供正当性和道义支撑。由此,无论是逻辑推断还是现实观察,欧盟对华威胁认知不仅在其内部有所扩散,亦会传播至第三方地区。尽管相关研究关注到了中欧在各地区的互动,但对欧盟如何将其对华威胁认知向第三方地区进行传播,仍缺乏专门讨论。此外,这种传播效果为何不同,各地区对欧盟认知的接受程度何以存在差异,同样值得深入思考。因此,本文尝试以欧盟对华威胁认知的域外传播为视角,考察欧盟在第三方地区的对华竞争性行为,比较欧盟面向不同受众传播对华威胁认知的过程和效果,思考相应的作用机制。

三 分析框架:欧盟与域外受众方的框架互动

以欧盟在第三方地区传播对华威胁认知的差异化结果为核心问题,需要考察域外受众方对欧盟对华威胁认知的接受程度。本文借鉴议程设置和框架互动的相关理论,从议程设置的角度思考欧盟传播自身认知的相应实践,并尝试以欧盟和域外受众方之间的框架互动来理解其效果。

^① Xuechen Chen and Xinchuchu Gao, “Analysing the EU’s Collective Securitisation Moves towards China,” *Asia Europe Journal*, Vol.20, No.2, 2022, pp.195–216.

(一) 议程设置在欧盟外交中的作用

议程设置理论最早出现在传播学研究中,基欧汉(Robert O. Keohane)和奈(Joseph S. Nye)则最早强调国际议程设置的重要性。^①从定义来看,议程设置是指“在相关行为体群体中提升议题的显著性”,^②对各项议题进行优先程度排序,并使特定议题得到优先关注的过程。这一过程的本质在于,开展议程设置的主体就自身关注的某个议题来争取其他行为体的关注乃至实际支持,从而实现自身的目标和利益。

议程设置是解读欧盟外交的一个有效视角。从其外交的特点来看,在硬实力相对不足的前提下,欧盟注重发挥软实力优势,借以扩散自身意识形态和价值观,通过“规范性力量”的定位来谋求国际影响力。而通过议程设置,欧盟不仅将其目标和理念传播出去,更试图使其为其他行为体所接受。以人权外交为例,欧盟会在对外联合表态和选举观察等实践中突出人权议题,将自身打造为全球人权捍卫者。^③故此,可将欧盟传播对华威胁认知视为一种议程设置实践。在这一过程中,欧盟不仅将中欧互动的特定领域视为与自身生存安全密切相关的重要议题,更会通过特定的界定和放大,将自身对华认知描述为受众方需要共同面对的问题,使开展对华博弈进入各方的外交议程中。^④

(二) 以框架互动分析传播效果

议程设置总体上可分为议题形成、议题传播和议题应对三个阶段,结合本文研究问题,需要关注议题传播对议程设置效果的影响。

① Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, *Power and Interdependence*, Longman, 2012, pp.26-28.

② Steven G. Livingston, “The Politics of International Agenda-Setting: Reagan and North-South Relations,” *International Studies Quarterly*, Vol.36, No.3, 1992, p.313.

③ European External Action Service, “Venezuela: Joint Statement by the EU High Representative for Foreign Affairs and Security Policy, the Secretary of State of the United States of America and the Minister of Foreign Affairs of Canada,” August 14, 2021, https://www.eeas.europa.eu/eeas/venezuela-joint-statement-eu-high-representative-foreign-affairs-and-security-policy-secretary-state_en; European External Action Service, “EU EOM Zambia 2021 Final Report,” February 8, 2022, https://www.eeas.europa.eu/eom-zambia-2021/eu-eom-zambia-2021-final-report_en.

④ European Commission, “2023 State of the Union Address by President von der Leyen,” September 13, 2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/ov/speech_23_4426.

发起方和受众方之间的框架互动是理解议题传播效果的有效视角。^① 框架 (frame) 是指行为体据以界定情境、理解事件并组织经验的基本要素。^② 就分析议程设置中的议题传播而言,框架主要有三方面的含义:第一,议题发起方和受众方都有着自身的认知框架。框架的存在使行为体能够根据特定的准则、信念来解读所接收到的信息,并形成一定的价值判断。^③ 第二,议题发起方会根据自身认知和现实需要对客观问题进行框定 (framing), 放大问题的某一方面, 即“选择和凸显”。^④ 通过这种框定, 发起方将以特定的话语策略来突出自身认知与诉求, 并使经过框定后的问题进入大众视野。可见, 这种框定亦符合欧盟以特定话语描述其对华认知的行为。第三, 当议题发起方对客观问题完成框定和描述之后, 便会向受众进行传播。这时需要关注框架效应 (framing effect) 的发生, 即发起方成功通过框定手段影响了受众的认知和选择。^⑤

需要注意的是, 框架效应的产生不是一种说服 (persuasion), 而是通过激活受众已有的信念和认知, 来使议题的某一属性更加突出, 改变不同属性的权重, 并非在个人对这个议题的信念上增加新的内容。^⑥ 即使采取针对性的传播策略, 但影响议题传播效果的关键在于其内容能否与受众的认知框架相匹配。因此, 受众方对发起方传播的特定议题并非被动的接受和理解, 而是会在自身框架的基础上先形成某种判断。本文将发起方重点强调的内容视作传播者框架 (communicator frame), 而受众方的既有认知则是受众框架 (audience frame)。当二者的关注重点和价值判断相同时, 便会产生框架效应; 反之, 则难以影响受众方的立场和行为,

① 杨娜、程弘毅:《理解国际议程设置:议题传播与框架互动》,载《当代亚太》,2022年第5期,第140-144页。

② [美]欧文·戈夫曼:《框架分析:经验组织论》,杨馨、姚文苑、南塬飞雪译,北京大学出版社2023年版,第9页。

③ 郭庆光:《传播学教程》,中国人民大学出版社2011年版,第214页。

④ Robert M. Entman, "Framing: Toward Clarification of a Fractured Paradigm," *Journal of Communication*, Vol.43, No.4, 1993, p.52.

⑤ 马得勇:《政治传播中的框架效应——国外研究现状及其对中国的启示》,载《政治学研究》,2016年第4期,第59-60页。

⑥ Thomas Nelson, Zoe Oxley and Rosalee Clawson, "Toward a Psychology of Framing Effects," *Political Behavior*, Vol.19, No.3, 1997, pp.226-228.

亦无法充分实现发起方的目标。^①

可以假定,在将中国视作挑战后,欧盟还需要以特定的传播者框架将自身认知向特定地区的受众方进行传播,以求开展实践行动。当受众方与欧盟的认知框架相匹配时,欧盟对华威胁认知会在某种程度上被上升至地区内的共性议题,欧盟也会联合各方出台更具针对性的现实举措;而当受众方与欧盟的认知框架并不匹配时,欧盟的特定认知便无法在地区内有效传播,欧盟也难以在该地区推动对华博弈。概言之,传播效果并不由欧盟单方面实践所决定。作为传播主体,欧盟可选择特定议题、形成特定框架,并通过政策文件、官员讲话、双多边合作平台等途径向受众进行传播;但这种传播能否产生实际效果,还取决于受众方如何基于自身既有认知和现实需求进行理解和回应。

为将这种框架互动转化为可观察的经验现象,本文从官方表述、政策议程和具体实践三个维度衡量欧盟对华威胁认知的传播效果。一是官方表述,主要考察受众方是否在政策文件、领导人讲话、联合声明和双多边表态中,采用与欧盟传播者框架相近的议题界定和对华表述,可反映受众方在认知和话语层面对欧盟主张的回应。二是政策议程,主要考察欧盟所强调的相关议题是否进入受众方的外交议程,或被纳入其与欧盟的制度性对话与合作中,可体现相关认知是否由一般性表态转化为被持续关注政策事项。三是具体实践,主要考察受众方是否围绕相关议题与欧盟开展联合行动,或在安全、经济、技术和价值观等领域采取类似措施,可说明欧盟的传播内容是否真正影响了受众方的行为实践。

(三) 议题等级、行为体认同对传播效果的影响

就发起方和受众方的框架互动结果而言,大致存在匹配、冲突以及模糊等类型,而议题等级和行为体认同则是其中的主要影响因素。^② 同样,二者也会影响欧盟对华威胁认知的传播效果。

首先,如上所述,欧盟传播其认知的实践可被认为是一种议程设置。议程是

^① 杨娜、程弘毅:《理解国际议程设置:议题传播与框架互动》,第142-143页。

^② 同上文,第144页。

一系列议题的集合排序,^①议程设置则是对这种排序的改变。可见,当欧盟针对特定受众群体塑造中国形象时,需要实现特定对华议题在受众方外交议程中排序的提升。当该议题经过欧盟传播,被受众视为优先关注议题,形成或加深了对中国的风险判定时,欧盟便能与受众方一同进行对华博弈。反之,当欧盟所强调的议题并不位于受众方相关议程的前列,其对华威胁认知便很难得到受众方的共鸣。这类涉及议题紧迫性、重要性以及在议程中排序的变量即为议题等级。在框架互动的视角下,传播者框架与受众框架都包含对议题等级的不同判断。

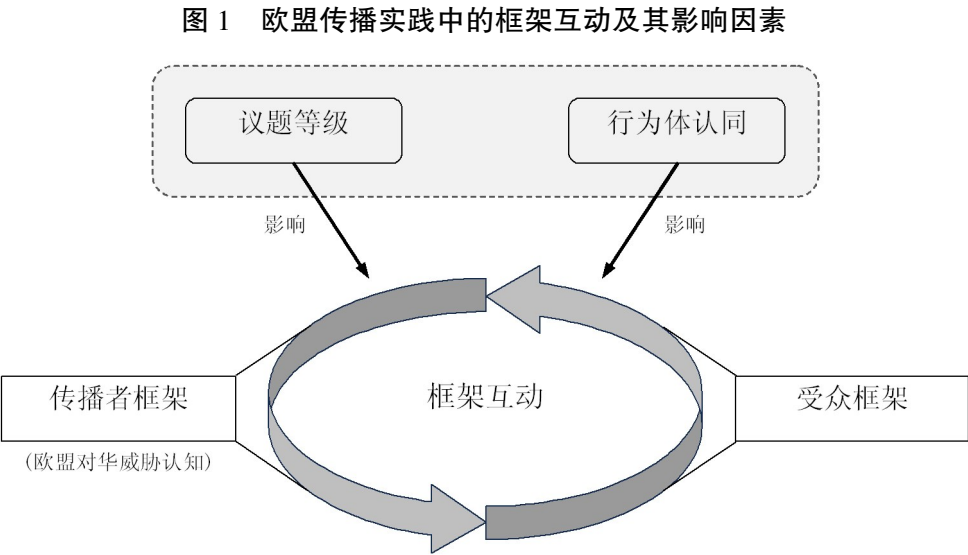
其次,就欧盟在第三方地区的传播实践而言,影响其效果的不仅包括议题内容方面的因素,也有受众各方对传播者本身的既有看法。在第三方地区,欧盟本身作为议题传播者,是否拥有受众方的足够信任、能否获得其他行为体的充分支持,同样影响着其对华认知的传播效果。此类有关欧盟在各地区的既有形象、受众方对欧盟的既有认知和信任程度的变量即是行为体认同。作为特定对华议题的传播者,受众方对欧盟的行为体认同是影响欧盟传播对华认知效果的重要因素。具体而言,当特定受众对欧盟具有较高程度的行为体认同时,欧盟所传播的议题也更为各方所接受;反之,当欧盟在域内没有足够的行为体认同时,受众方也更容易对其框定的议题内容产生不信任感和拒斥态度。

需要说明的是,分析欧盟对华威胁认知的传播实践,不能忽视美国在其中的影响。尤其在“印太”地区,美国深刻影响着部分受众对地区局势、对华关系和欧盟作用的判断。本文未对美国因素进行专门考察,并非否认其影响,而是将其作为塑造受众框架的背景性条件,并通过议题等级和行为体认同两要素影响欧盟与受众方的框架互动;例如,部分“印太”行为体处于美国主导的安全合作网络之中,使地区安全议题以及相应对华博弈在其政策议程中拥有较高等级,也使其更容易将欧盟视为具有共同安全关切和价值理念的合作伙伴。在这一分析路径下,美国因素正是通过塑造受众方的政策议程和对欧认同,间接作用于欧盟对华威胁认知

^① John W. Kingdon, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Pearson, 2013, pp.3-4; [美]布赖恩·琼斯:《再思民主政治中的决策制定:注意力、选择和公共政策》,李丹阳译,北京大学出版社2010年版,第13页。

的传播效果。

如图 1 所示,将欧盟对华威胁认知在各地区的传播视为欧盟与受众方之间的框架互动,从议题等级和行为体认同两个变量出发来解释欧盟的传播者框架和受众框架之间的互动结果,或可以此理解欧盟对华威胁认知的差异化传播效果。



注:图由作者自制。

基于上述分析,本文将对欧盟在“印太”和非洲传播对华威胁认知的现实案例进行如下考察:第一,欧盟如何围绕特定议题形成传播者框架;第二,域外受众方基于自身关注议题和对欧盟的认同程度形成何种受众框架;第三,从官方表述、政策议程和具体实践三个维度归纳二者的互动结果,以此分析欧盟对华威胁认知出现差异化传播效果的机制所在。

四 案例比较:欧盟对华威胁认知在“印太”与非洲的传播

如上所述,“印太”和非洲是欧盟近年来传播对华威胁认知的两大地区,欧盟

亦结合两地区受众与中国的现实互动来传播特定对华议题,形成了较为明确的传播者框架。同时,两地区的差异所在也为案例比较和机制检验提供了可能:“印太”各方受美国主导的地区安全合作网络影响,与中国存在不同程度的地缘安全矛盾;非洲国家则主要关注发展与政策自主,同中国不存在地缘层面的分歧。在这种结构差异下,比较欧盟在两地区的传播实践及效果,或可展现其中的作用机制,以及议题等级、行为体认同两因素的关键影响。

(一) 欧盟对华威胁认知在“印太”地区的传播

基于特定的现实利益诉求,欧盟围绕“印太”地区相关事务形成了针对中国的传播者框架,将中国塑造为影响地区安全和共同价值观的重要挑战,并以此寻求域内行为体的认知呼应和政策配合。

1. 欧盟的传播者框架

欧盟之所以对“印太”地区给予关注,原因在于该地区的繁荣稳定直接影响到欧盟的经济收益,关乎欧盟的实力地位。欧盟对外货物贸易中近 90% 由海运完成,其中大部分要经过“印太”地区;据估算,欧盟对外贸易总额的 40% 经由南海。^① 早在 2016 年的《对华新战略要素》文件中,欧盟便强调中国日益增强的自信对该地区的安全构成挑战。在“印太战略”中,欧盟同样表示对中国在该地区相关活动的强烈关注,认为南海、东海和台湾海峡等地区热点的紧张态势加剧可能对欧洲安全与繁荣产生直接影响。^② 《欧盟—中国战略展望》亦提出“中国在南海的海洋主张……影响了国际法律秩序,使解决对欧盟经济利益至关重要的海上交通线的紧张局势变得更加困难。”^③ 同时,欧盟强调要在该地区促进基于共同价值观的多边合作。由于在人权等议题上与中国存在所谓“根本分歧”,欧盟需要开展

① Christina Keßler, “A Sea of Troubles: Addressing the EU’s Incoherence on the Indo-Pacific,” Centre for European Reform, January 8, 2024, <https://www.cer.eu/insights/sea-troubles-eus-indo-pacific>.

② 参见 European Commission, “Elements for a New EU Strategy on China,” JOIN(2016) 30 final, June 22, 2016, p.11, https://eeas.europa.eu/archives/docs/china/docs/joint_communication_to_the_european_parliament_and_the_council_-_elements_for_a_new_eu_strategy_on_china.pdf; European Commission, “The EU Strategy for Cooperation in the Indo-Pacific,” p.2.

③ European Commission, “EU-China—A Strategic Outlook,” p.4.

“反击”并与有类似关切的伙伴进行密切合作。^① 此外,经济安全也是欧盟在“印太”地区传播对华威胁认知的重要内容。随着欧盟将中国定位为“经济竞争者”,强调“去风险”和“经济再平衡”,“印太”地区即被欧盟视为降低对华经济依赖、拓展供应链和数字技术合作的重要空间。欧盟也通过供应链多元化、互联互通和基础设施合作等议题,将对华经济竞争融入其“印太”合作议程之中。^②

从欧盟的传播者框架来看,首先,配合美国在该地区的对华博弈并在其中凸显自身威胁认知及利益诉求。由于美国在“印太”地区的对华认知和政策手段都更趋激进,欧盟便以一种更有侧重的传播者框架来实现与美国认知框架的契合。例如,强调双方对“印太”地区安全的共同关注。欧洲议会在相关决议中即呼吁欧盟在乌克兰危机以及所谓“中国日趋强势、更具攻击性”的背景下,与北约、美国、英国等“自由民主国家”和历史盟友密切合作,以更好应对共同的地区和全球安全挑战。^③ 再如,将美欧之间共同的价值观偏好作为重要传播内容。在 2020 年发布的《全球变局与欧美新议程》中,欧盟便表示要同美国密切合作、更加关注“印太”地区,共同支持亚洲的所谓“民主进步”。^④ 此外,欧盟同样试图在台湾问题上迎合美国的立场。冯德莱恩在关于欧中关系的讲话中表示,欧盟同样强调台海和平稳定的重要性,认为亚洲地区稳定的任何削弱都会影响全球安全、贸易的自由流动以及欧盟在该地区的利益。^⑤ 2025 年香格里拉对话会上,美国国防部长赫格塞思(Pete Hegseth)与欧盟外交与安全政策高级代表卡拉斯(Kaja Kallas)先后就台海局势表态,二者均使用了反对以武力或胁迫单方面改变现状这一提法,惟前者措

① European Commission, “The EU Strategy for Cooperation in the Indo-Pacific,” p.4.

② European External Action Service, “EU Indo-Pacific Strategy,” November 6, 2024, https://www.eeas.europa.eu/eu-indo-pacific-strategy-topic_en.

③ European Parliament, “European Parliament Resolution of 7 June 2022 on the EU and the Security Challenges in the Indo-Pacific (2021/2232(INI)),” P9_TA(2022)0224, para.6, https://www.eur-parl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0224_EN.pdf.

④ European Commission, “A New EU-US Agenda for Global Change,” JOIN(2020) 22 final, December 2, 2020, p.9, https://commission.europa.eu/document/download/da473743-1205-45c3-a558-87d0bf356cbd_en?filename=joint-communication-eu-us-agenda_en.pdf.

⑤ European Commission, “Speech by President von der Leyen on EU-China Relations to the Mercator Institute for China Studies and the European Policy Centre”.

辞远为激进。^①可见,欧盟使自身传播的对华认知与美国的对华定位相契合,在“印太”地区的多项议题上达成一致,不仅在台海问题上频繁发声,亦共同抹黑中国在东海、南海的正当行动,指其“危及海上生命安全和侵犯航行自由”。^②

其次,欧盟还根据日本、韩国、澳大利亚、印度和东盟等行为体的不同关切,分别进行针对性的对华风险叙事。例如,随着日本表达出对周边安全的担忧,认为中国正试图通过武力改变东海与南海的现状,^③欧盟即进行积极回应,表示今后的日欧安全合作将会有更多契机。^④卡拉斯在2025年的欧盟大使会议上表示,中国正展现出愈发强烈的竞争性。基于共同价值观,欧盟应与日、韩、澳、新四国在技术、国防等多个方面寻求更为密切的伙伴关系。^⑤冯德莱恩亦在其第二任期的施政纲领中提出,基于“中国对台动武”的风险,要与上述四国加强安全合作。^⑥同样,欧洲议会通过的关于欧盟—印度关系的建议案强调双方在对华关系“去风险”上存在共同利益,并以中国在印度洋—太平洋地区的经济和军事行动具有所谓

① 参见 U.S. Department of Defense, “Remarks by Secretary of Defense Pete Hegseth at the 2025 Shangri-La Dialogue in Singapore,” May 31, 2025, <https://www.war.gov/News/Speeches/Speech/article/4202494/remarks-by-secretary-of-defense-pete-hegseth-at-the-2025-shangri-la-dialogue-in-eeas>; EEAS, “Speech by High Representative/Vice-President Kaja Kallas at the IISS Shangri-La Dialogue,” May 31, 2025, https://www.eeas.europa.eu/eeas/speech-high-representativevice-president-kaja-kallas-iiisshangri-la-dialogue_en.

② U.S. Department of State, “Joint Press Release on the U.S.-EU Dialogue on China and Indo-Pacific Consultations,” September 11, 2024, <https://2021-2025.state.gov/joint-press-release-on-the-u-s-eu-dialogue-on-china-and-indo-pacific-consultations/>.

③ Prime Minister's Office of Japan, “Policy Speech by Prime Minister ISHIBA Shigeru to the 214th Session of the Diet,” October 4, 2024, https://japan.kantei.go.jp/102_ishiba/statement/202410/1004shoshinhyomei.html.

④ European External Action Service, “Europe's and Indo-Pacific's Security are Closely Linked,” November 14, 2024, https://www.eeas.europa.eu/eeas/europe-and-indo-pacific-security-are-closely-linked_en.

⑤ European External Action Service, “EU Ambassadors Conference 2025: Opening Speech by High Representative/Vice-President Kaja Kallas,” February 3, 2025, https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-ambassadors-conference-2025-opening-speech-high-representativevice-president-kaja-kallas_en.

⑥ Ursula von der Leyen, “Europe's Choice: Political Guidelines for the Next European Commission 2024-2029,” July 18, 2024, p.28, https://commission.europa.eu/document/download/e6cd4328-673c-4e7a-8683-f63ffb2cf648_en?filename=Political%20Guidelines%202024-2029_EN.pdf.

“掠夺性”为由,主张拓宽欧印之间的海上安全合作。^① 冯德莱恩在访问印度时亦表示双方拥有共同价值观和共同利益,并将在对华关系中维护自身的根本利益、推广自身的价值观。^②

再如,向东盟及其成员国传播地区安全议题。一方面,欧盟强调双方正面临愈发相似的安全威胁。^③ 2023年,欧盟“印太”特使蒂贝尔斯(Richard Tibbels)便在访问菲律宾期间表示,随着地区海上紧张升温,欧盟愿提供卫星监测,帮助菲律宾等国应对自然灾害、维护自身利益。^④ 同年,博雷利(Josep Borrell)在欧盟—东盟部长级会议后同样表示双方在彼此的安全中有直接的利害关系,并将台湾问题和南海问题作为他在东盟地区论坛发言中的关键议题。^⑤ 另一方面,欧盟强调中美博弈对欧盟和东盟自主性的共同威胁。特别是在追求自主性和避免选边站的问题上,欧盟宣称中美博弈不仅加剧了“印太”地区安全局势的紧张,更为东盟带来了经济和技术威胁。^⑥ 基于共同的自主追求,欧盟表示自身在“印太”的政策方针与《东盟印太展望》高度契合,并称其已成为东南亚地区最受欢迎和信赖的战略合作伙伴之一。^⑦

① European Parliament, “European Parliament Recommendation of 17 January 2024 to the Council, Commission and the Vice-President of the Commission / High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy Concerning EU-India Relations (2023/2128(INI)),” January 17, 2024, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C_202405743&qid=1739100625217.

② European Commission, “Speech by President von der Leyen at the Raisina Dialogue,” April 25, 2022, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_22_2647.

③ European Commission, “The EU Strategy for Cooperation in the Indo-Pacific”.

④ Jim Gomez, “EU Eyes More Naval Visits in Disputed South China Sea,” The Associated Press, March 15, 2023, <https://apnews.com/article/european-union-navy-south-china-sea-643ee2f29e52321fa9efaf481006f13c>.

⑤ European External Action Service, “The EU and ASEAN Must Face Together Rising Geopolitical Tensions,” July 17, 2023, https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-and-asean-must-face-together-rising-geopolitical-tensions_en.

⑥ Ibid.

⑦ European External Action Service, “The EU Approach to the Indo-Pacific: Speech by High Representative/Vice-President Josep Borrell at the Centre for Strategic and International Studies (CSIS),” June 3, 2021, https://www.eeas.europa.eu/delegations/china/eu-approach-indo-pacific-speech-high-representativevice-president-josep-borrell-centre-strategic-and_en.

2.“印太”各方的受众框架

从受众框架看,“印太”地区的主要受众方均对地区安全形势有所关切,日本、韩国、澳大利亚等更因价值观趋同对欧盟有着较高认同,与欧盟传播者框架的互动效果较为明显。首先,美日韩等行为体对欧盟介入“印太”地区持较为积极的态度。美国“印太战略”已将中国视为影响地区秩序的主要挑战,认为中国在经济、外交、军事和技术等领域正在冲击美国及其盟友伙伴的利益。^①日本则在其国家安全战略中强调所谓“自由开放的国际秩序”、海上通道安全、经济安全和技术能力的重要性,并将中国相关动向视为影响日本安全的重要战略挑战。^②韩国虽然对华态度相对谨慎,但其“印太战略”同样强调所谓“基于规则的国际秩序、自由民主和人权等共同价值”,并重视经济安全网络、供应链韧性与关键科技合作。^③可见,上述各方此前即高度关注中国实力上升、地区安全秩序变化、台海与南海局势、技术竞争和供应链安全等问题。在其政策议程中,地区安全、海上通道安全、技术安全和共同价值观具有较高等级。因此,当欧盟以所谓“基于规则的秩序”“航行自由”“台海和平稳定”“经济安全”和“共同价值观”等话语描述其对华认知和相关议题时,便易与美日韩的既有认知形成呼应。概言之,面对欧盟所传播的对华威胁认知,美日韩在既有认知的基础上与其传播者框架产生共鸣并形成框架效应,以更为积极的姿态与欧盟开展地区合作。

其次,在对华风险感知和战略合作需求上升的背景下,澳大利亚和印度亦在一定程度上接受了欧盟的相关主张。例如,澳大利亚此前并未将欧盟与“印太”联系在一起,对欧关系和“印太”事务处在两个不同的轨道上。^④然而,中澳关系持续

① The White House, “Indo-Pacific Strategy of the United States,” February 2022, <https://biden-whitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2022/02/U.S.-Indo-Pacific-Strategy.pdf>.

② National Security Secretariat, “National Security Strategy of Japan,” December 2022, <https://www.cas.go.jp/jp/siryou/221216anzenhoshou/nss-e.pdf>.

③ Ministry of Foreign Affairs, Republic of Korea, “Introducing the Indo-Pacific Strategy,” December 2022, https://www.mofa.go.kr/eng/brd/m_5676/view.do?seq=322133.

④ Susannah Patton, “Australia’s Views of Europe in the Indo-Pacific: Potential for Balance,” in Kathryn Bubolz and Shanti Shoji, eds., *Europe’s Evolving Strategic Vision for the Indo-Pacific: Nine Perspectives*, Sasakawa Peace Foundation USA, 2023, p.39.

趋冷推高了澳大利亚社会层面的对华威胁认知。2021年的一项民调显示有超过六成的澳大利亚民众认为中国是安全挑战而非经济伙伴。^①此外,澳大利亚认为地区威慑不能由美国独自承担,倾向于以联盟网络化和多边合作方式加以支撑。^②因此,在澳大利亚看来,以多边主义和“基于规则的国际秩序”自我标榜的欧盟便成为其在“印太”事务上可资合作的对象。更重要的是,乌克兰危机引发了澳大利亚对中俄战略协调的警惕,更使欧澳双方在地缘政治与地区安全的话题上形成了更多共识。^③此外,澳大利亚外交部长黄英贤(Penny Wong)曾表示,澳大利亚重视在与域外伙伴的合作中拓展经济利益和推广价值观,更与欧盟的主张相契合。^④可见,基于价值观趋同、地缘政治关切和经济利益的交汇,澳大利亚对欧盟的相关主张形成了较为积极的回应,传播者框架与受众框架之间实现了有效互动。

再如,印度此前仅认为法国具备参与“印太”事务的正当性,难以认同其他欧洲国家在该地区拥有实质利益,认为欧盟内部难以在对华关系以及其他“印太”关键议题上形成统一立场。^⑤然而,随着欧盟“印太战略”的形成,印度增强了对欧盟在该地区发挥作用的信心。印度外长苏杰生(Subrahmanyam Jaishankar)指出,印度赞赏欧洲能够为塑造世界事务做出的巨大贡献、欢迎欧盟对“印太”地区的安全承诺,并循法国之例,将欧盟一并视为该地区的“常驻力量”(resident power),认为该地区的挑战将外溢至欧洲,“距离并不构成屏障”,“印太”将成为展现欧印战略

① Erin Handley, “Australia-China Relations Continued to Sour in 2021. What Can We Expect in 2022?” ABC News, December 29, 2021, <https://www.abc.net.au/news/2021-12-29/australia-china-relations-in-2022-tensions-trade-rights-olympics/100719632>.

② Linda Reynolds, “Keynote Address, Hudson Institute, Washington DC,” Australian Minister for Defence, November 2, 2019, <https://www.minister.defence.gov.au/speeches/2019-11-02/keynote-address-hudson-institute-washington-dc>.

③ Susannah Patton, “Australia’s Views of Europe in the Indo-Pacific: Potential for Balance,” p. 39.

④ Penny Wong, “Speech to the Carnegie Endowment for International Peace,” Minister for Foreign Affairs, December 7, 2022, <https://www.foreignminister.gov.au/minister/penny-wong/speech/speech-carnegie-endowment-international-peace>.

⑤ Garima Mohan, “Where Does Europe Fit in India’s Indo-Pacific Policy?” in Kathryn Bubolz and Shanti Shoji, eds., *Europe’s Evolving Strategic Vision for the Indo-Pacific: Nine Perspectives*, Sasakawa Peace Foundation USA, 2023, p.51.

伙伴关系的重要舞台。^① 双方正在“印太战略”框架下推动“全领域”的战略互动。^② 可见,印度对欧盟参与“印太”事务的认知经历了从质疑到接受的转变,逐渐认可欧盟作为地区事务参与者的身份,并在安全、技术和经贸等议题上与欧盟形成更多共识,传播者框架与受众框架由此形成较为明确的呼应。

相较而言,东盟则是在维护自身中心地位、发展利益和避免选边的前提下,对欧盟传播者框架进行选择性的回应。其一,东盟并不排斥欧盟扩大在东南亚的存在。随着中美博弈加剧,欧盟被一些东盟国家视为在大国竞争中拓展自主空间、维护中心地位和避免选边压力的合作对象。^③ 《东盟印太展望》明确强调,东盟应在地区架构中发挥中心作用,将“印太”理解为对话合作而非对抗的地区,并把海洋合作、互联互通、可持续发展和经济合作列为重点合作领域。^④ 2024 年第 24 届东盟—欧盟部长级会议联合声明亦表示,双方合作应以东盟中心地位为基础,在《东盟印太展望》和《欧盟印太合作战略》的优先领域中寻找合作空间。^⑤ 可见,欧盟对地区事务的参与之所以为东盟所接受,其前提是承认东盟在地区架构中的中心作用,而非欧盟对华威胁认知的传播。

其二,东盟对欧盟合作倡议的接受主要集中在发展性和功能性议题上。欧盟在贸易投资、互联互通、绿色转型、数字治理、网络安全和海洋能力建设等方面具有一定资源优势,与东盟国家的发展需求相契合。来自东盟方面的分析指出,东

① Ministry of External Affairs, Government of India, “Remarks by External Affairs Minister at the Opening Session of the EU Ministerial Forum on Indo-Pacific,” February 22, 2022, <https://www.mea.gov.in/Speeches-Statements.htm?dtl/34884/Remarks+by+External+Affairs+Minister+at+the+Opening+Session+of+the+EU+Ministerial+Forum+on+IndoPacific>.

② 王晓文、国艺莹:《“印太战略”视角下欧盟与印度关系的新发展》,载《国际论坛》,2023 年第 3 期,第 61 页。

③ Sharon Seah et al., *The State of Southeast Asia: 2025 Survey Report*, Singapore: ISEAS—Yusof Ishak Institute, 2025, pp.45–47, <https://www.iseas.edu.sg/wp-content/uploads/2025/03/The-State-of-SEA-2025-1.pdf>.

④ ASEAN, “ASEAN Outlook on the Indo-Pacific,” June 22, 2019, https://asean.org/wp-content/uploads/2021/01/ASEAN-Outlook-on-the-Indo-Pacific_FINAL_22062019.pdf.

⑤ ASEAN and European Union, “Joint Ministerial Statement: 24th ASEAN–EU Ministerial Meeting,” Brussels, February 2, 2024, <https://asean.org/wp-content/uploads/2024/02/FINAL-Joint-Ministerial-Statement-24th-ASEAN-EU-Ministerial-Meeting.pdf>.

盟支持欧盟参与网络安全等领域,但欧盟若过度强调“价值”与“原则”,反而会缩小其在东南亚的合作空间。^① 尤索夫伊萨东南亚研究院的年度调查显示,欧盟仍是东盟重要的伙伴选择之一,但东盟受访者对欧盟的信任并不完全来自安全议题,而更多与气候变化、国际法和经济资源等议题有关。^②

其三,东盟对欧盟介入地区安全事务表现出明显的审慎态度。东盟同样关注地区局势、航行自由和海上安全等问题,但更倾向于通过相关机制和规则谈判来处理争端,而不是借助域外行为体改变地区力量对比。2024 年东盟外长会联合公报在南海问题上强调克制、非军事化、全面有效落实《南海各方行为宣言》以及同中国共同推进“南海行为准则”磋商,这与其他域内行为体更明确依靠同盟体系或准同盟安排应对地区安全压力有所不同。^③ 概言之,东盟对欧盟的地区合作倡议和相关议题传播进行了一种选择性回应,即支持欧盟作为发展合作伙伴、经济合作对象和能力建设提供者参与地区事务,但不愿将对欧合作转化为明确针对中国的安全事务安排,其接受欧盟对华威胁认知的程度,明显弱于美日韩澳等行为体。

总体来看,尽管“印太”地区各方对中国、欧盟和地区秩序的认知并不一致,但欧盟传播者框架与域内受众框架在总体上形成呼应。美日韩与欧盟具有较多既有共识,澳大利亚和印度则在对华威胁认知上升、重新评估欧盟作用后逐渐接受其认知;东盟虽有所保留,但亦同欧盟在能力建设、互联互通、海洋安全和经济贸易等方面进行合作。

3. 传播效果

从官方表述、政策议程和具体实践三个维度看,欧盟对华威胁认知在“印太”地区形成了程度不一但总体较为明显的传播效果。

① Dini Djalal, “A Larger Role from the E.U. in Southeast Asia: A Perspective from ASEAN,” in Kathryn Bubolz and Shanti Shoji, eds., *Europe’s Evolving Strategic Vision for the Indo-Pacific: Nine Perspectives*, Sasakawa Peace Foundation USA, 2023, pp.57–65.

② Sharon Seah et al., *The State of Southeast Asia: 2025 Survey Report*, pp.60–62.

③ ASEAN, “Joint Communiqué of the 57th ASEAN Foreign Ministers’ Meeting,” Vientiane, July 25, 2024, paras.154–155, <https://asean.org/wp-content/uploads/2024/07/Final-Joint-Communique-of-the-57th-AMM.pdf>.

第一,在官方表述上,欧盟所强调的地区安全、台海局势、南海航行自由、共同价值观和经济安全等议题得到域内部分行为体的响应。美欧已经在对华事务和“印太”事务上建立了高级别的磋商对话机制,并将二者并行推进,不断在地区安全、台湾问题以及人权等方面联合发声,具有明显的针对性、指向性。^① 日欧强调欧洲安全与“印太”安全紧密相连,双方支持“自由开放的印太”,并强调所谓“法治、人权和基本自由”等共同原则。^② 韩欧则提出双方存在“强烈的战略趋同”,并将“印太”安全形势评估、海洋安全、网络安全和外国信息操纵与干涉等列为合作内容。^③ 在印欧互动中,双方虽然并未直接形成类似的表述,但也表示要深化双方在贸易、可信技术和安全、供应链韧性等方面的战略合作。^④ 即使东盟整体上避免选边站,但也在与欧盟互动中接受了互联互通、供应链韧性和可持续增长等合作表述。^⑤

第二,在政策议程上,欧盟所强调的相关议题已逐渐进入其与域内受众方的双多边合作议程。在地区安全上,欧盟以南海航行自由、海洋安全和地区稳定为名,推动同菲律宾等国的海上安全合作,^⑥并强化与美日韩在安全防务领域的协

① Reuters, “‘Robust’ Statement Expected from U.S.-EU Meeting on China -U.S. Official,” December 2, 2021, <https://www.reuters.com/world/china/robust-statement-expected-us-eu-meeting-china-us-official-2021-12-01/>.

② European External Action Service, “EU-Japan Security and Defence Partnership,” November 1, 2024, <https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/2024/EU-Japan%20Security%20and%20Defence%20Partnership.pdf>.

③ European External Action Service, “EU-ROK Security and Defence Partnership,” November 4, 2024, <https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/2024/EU-RoK%20Security%20and%20Defence%20Partnership.pdf>.

④ Ministry of External Affairs, Government of India, “India-EU Joint Statement 1st Meeting of the Trade and Technology Council,” May 16, 2023, https://www.mea.gov.in/bilateral-documents.htm?dtl/36553/India__EU_Joint_Statement_1st_Meeting_of_the_Trade_and_Technology_Council.

⑤ European Commission, “Global Gateway: EU and ASEAN Strengthen Their Partnership on Sustainable Connectivity,” February 2, 2024, https://international-partnerships.ec.europa.eu/news-and-events/news/global-gateway-eu-and-asean-strengthen-their-partnership-sustainable-connectivity-2024-02-02_en.

⑥ 赵长峰、孙晨:《印太视域下欧盟——印尼的海洋安全合作》,载《东南亚研究》,2023年第4期,第100-101页;European Commission, “Statement by President von der Leyen with Philippine President Ferdinand Marcos Jr.,” July 31, 2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_23_4041.

调。在经济和技术领域,欧盟同澳大利亚建立关键与战略矿产伙伴关系,^①同印度联合设立贸易技术委员会,^②并在欧盟—东盟战略伙伴关系下推进互联互通合作,使关键矿产、半导体、供应链韧性和数字治理逐渐成为双边或多边机制中的固定议题。^③同时,在价值规范领域,欧盟强调的所谓“基于规则的国际秩序”、民主价值和网络空间规范等内容也被写入同日本、韩国等行为体的伙伴关系文件和政策对话之中。^④

第三,在具体实践上,欧盟已经与域内部分行为体展开共同行动。在安全领域,欧盟通过“阿塔兰塔”行动(Operation Atalanta),分别与印度、日本、韩国和美国等举行联合海上演习,将海洋安全议题上的政策协调进一步转化为联合行动。^⑤在经济和技术领域,欧盟与印度在贸易技术委员会框架下签署半导体合作谅解备忘录,以加强半导体生态系统、供应链和创新合作;^⑥在“全球门户”框架下启动欧盟—东盟可持续互联互通项目,包括菲律宾数字经济一揽子计划、老挝公路修复以及民航、高等教育和知识产权领域的合作项目等,以此不断增强自身经济影响力。^⑦在价值规范领域,欧盟则通过联合声明、议会决议和双多边对话等形式,持续将共同价值观与地区合作相联系。由此可见,欧盟对华威胁认知在“印太”地区

① European External Action Service, “EU and Australia Sign Partnership on Sustainable Critical and Strategic Minerals,” May 28, 2024, https://www.eeas.europa.eu/delegations/australia/eu-and-australia-sign-partnership-sustainable-critical-and-strategic-minerals_en.

② European Commission, “First EU—India Trade and Technology Council Focused on Deepening Strategic Engagement on Trade and Technology,” May 16, 2023, https://ec.europa.eu/commission/press-corner/detail/en/ip_23_2728.

③ European Commission, “Global Gateway: EU and ASEAN Strengthen Their Partnership on Sustainable Connectivity”.

④ European External Action Service, “EU—Japan Security and Defence Partnership”; European External Action Service, “EU—ROK Security and Defence Partnership”.

⑤ European External Action Service, “Security and Defence,” November 6, 2024, https://www.eeas.europa.eu/eu-indo-pacific-security-defence_en.

⑥ European Parliamentary Research Service, “EU—India Trade and Technology Council,” January 2024, https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2024/757587/EPRS_ATA%282024%29757587_EN.pdf.

⑦ European Commission, “Global Gateway: EU and ASEAN Strengthen Their Partnership on Sustainable Connectivity”.

的传播效果已不仅体现为官方表述和政策议程上的接近,也进一步转化为部分领域内的具体行动。各受众方的具体回应情况如表 1 所示。

表 1 欧盟对华威胁认知在“印太”的回应情况

受众方	欧盟传播议题	官方表述回应	政策议程与实践回应
美国	台海局势 海洋安全 经济安全 地区秩序	明确呼应对华安全表述	通过美欧中国问题对话和“印太”磋商,将中国问题与“印太”事务制度化联动
日本	台海局势 海洋安全 经济安全 网络安全	明确呼应自由开放的“印太”和地区秩序表述	通过欧日安全与防务伙伴关系,推进海洋安全、网络安全、太空安全和混合威胁合作
韩国	“印太”安全 海洋安全 网络安全 混合威胁	较多呼应地区秩序和共同价值观表述	通过欧韩安全与防务伙伴关系,推进海洋安全、网络安全、太空安全、混合威胁和外国信息操纵与干涉合作
澳大利亚	关键矿产 供应链安全 经济安全	较多呼应降低依赖和供应链安全表述	通过欧澳关键与战略矿产伙伴关系,开展关键矿产供应链合作
印度	海洋安全 互联互通 关键技术 半导体供应链	较多呼应地区秩序、关键技术合作和供应链安全表述	通过欧印海洋安全对话、互联互通伙伴关系和贸易技术委员会,将相关议题转化为海洋安全、关键技术和半导体供应链合作
东盟	互联互通 可持续发展 海洋合作 能力建设	强调开放包容和东盟中心地位	通过东盟—欧盟部长级会议联合声明,对接《东盟印太展望》和《欧盟印太合作战略》的优先领域,推进功能性合作

注:作者根据欧盟与美国、日本、韩国、澳大利亚、印度和东盟的相关文件、联合声明及新闻报道整理。

从议题等级和行为体认同两因素出发,可对这种框架互动效果及其现实影响的形成进行解释。其一,在议题等级上,欧盟传播议题与“印太”各方的现实关切较为符合。随着美国对华战略博弈加剧,地区安全、供应链安全、关键技术和价值规范等问题在域内各方外交议程中的重要性不断上升。对美日韩澳而言,地区安全、技术竞争和共同价值观本身就是其对外政策中的重要议题;对印度而言,边界安全、海洋安全、技术合作和供应链韧性同样与其国家利益密切相关;对东盟而言,尽管其不愿选边站,但海洋治理、互联互通和保持地区自主性同样是其重要关切。在此背景下,欧盟将自身对华认知与地区稳定、经济韧性和共同价值观等议题相联系,从而使其传播者框架更容易进入受众方的关注范围。

其二,在行为体认同上,欧盟虽然并非传统意义上的“印太”行为体,但其作为经济伙伴、规范性力量和多边合作者的身份,亦获得部分受众方的认可。欧盟通过重新界定“印太”地理范围,强调自身与该地区在贸易投资、海上通道、数字技术、气候治理和基础设施合作等方面的现实联系,逐步为其介入地区事务提供正当性。对美日韩澳而言,欧盟既是重要的经济和技术伙伴,也是可以共同维护“基于规则的秩序”的政治伙伴;对印度而言,欧盟的参与有助于拓展其战略选择和国际合作空间;对东盟而言,尽管双方价值观并不一致且存在贸易摩擦,但欧盟仍可为其发展提供支持。由此,欧盟在一定程度上获得了域内受众方的行为体认同,其所传播的对华威胁认知产生了一定的现实影响。

可见,尽管“印太”各方的对华认知与欧盟并不完全相同,但由于地区安全等议题本就在其政策议程中处于较高位次,并因价值观趋同而对欧盟具备一定的认同基础,在议题等级和行为体认同的作用下,传播者框架与受众框架间形成了相应的框架效应,欧盟对华威胁认知在该地区有所扩散。

(二) 欧盟对华威胁认知在非洲的传播

与“印太”地区相比,欧盟在非洲传播对华威胁认知更多是基于制衡中国影响力和维护自身对非传统影响的现实需要。

1. 欧盟的传播者框架

随着中非经贸合作和发展经验交流持续深化,中国对非洲的影响不断上升,

欧盟逐渐将中国视为其对非传统影响的重要竞争者。^① 欧盟此前便有观点认为,中国正在非洲推动一种不同于西方发展模式的替代性方案,并可能在新自由主义改革效果有限的地区获得吸引力。^② 在此背景下,欧盟主要从经济发展和地区治理两方面出发,以特定的传播者框架在非洲扩散其对华威胁认知。

一方面,在经济发展议题上,欧盟主要从债务风险、资源掠夺等角度对中非合作进行负面界定。首先,欧盟强调中国为非洲国家带来巨大的债务负担,认为中国是以发放贷款而非分配发展援助的形式参与非洲建设,这使得非洲国家正面临高额负债的风险。^③ 在《欧盟—中国战略展望》中,欧盟一方面肯定了中国投资活动对非洲地区经济增长的贡献,另一方面却在强调这些投资忽视社会经济和财政的可持续性。^④ 冯德莱恩更是在 2023 年七国集团峰会上公开表示“一带一路”对“全球南方”国家而言是一个糟糕倡议,接受中国贷款的国家陷入了债务危机;而七国集团则能为这些国家提供更好的合作机会。^⑤ 在提出 1500 亿欧元的对非投资计划时,她则强调欧洲是非洲最大且最为可靠的伙伴。^⑥ 此外,在避免全球贫困和不平等的话题上,欧盟亦试图向中国施加压力。博雷利即表示,中国已成为许多发展中国家,特别是非洲国家的债权方,但在减债等问题上尚未有积极行动。^⑦

其次,欧盟会将中国在非经济活动描述为以获取资源为导向的短期掠夺行

① European Parliamentary Research Service, “Global Gateway 2030: Future of Europe’s Global Infrastructure Bid,” July 2024, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2024/757826/EPRS_IDA\(2024\)757826_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2024/757826/EPRS_IDA(2024)757826_EN.pdf).

② European Parliament, “European Parliament Resolution of 23 April 2008 on China’s Policy and Its Effects on Africa (2007/2255(INI)),” April 23, 2008, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-6-2008-0080_EN.html.

③ European Commission, “G7 Session IV—Towards a Peaceful, Stable and Prosperous World: Statement by President von der Leyen,” May 20, 2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_23_2825.

④ European Commission, “EU-China—A Strategic Outlook”.

⑤ European Commission, “G7 Session IV—Towards a Peaceful, Stable and Prosperous World: Statement by President von der Leyen”.

⑥ Barron’s, “Africa’s ‘Most Reliable Partner’ Is Europe, Says EU Chief,” February 8, 2022, <https://www.barrons.com/news/africa-s-most-reliable-partner-is-europe-says-eu-chief-01644337809>.

⑦ European External Action Service, “Debt: The Urgent Need for a Global Recovery Initiative,” November 27, 2020, https://www.eeas.europa.eu/eeas/debt-urgent-need-global-recovery-initiative_en.

为,并以此凸显自身对非合作的长期性、规范性和可持续性。早在 2008 年,欧洲议会便将中国设立的中非发展基金解读为支持中国企业在非项目的工具,认为中国主要在资源丰富的非洲国家进行投资,是一种以援助换石油的现实政策,并会给其他资源匮乏的非洲国家带来困难。^① 现任欧盟国际伙伴关系委员西凯拉(Jozef Sikela)亦将中国对非政策描述为“进一步掠夺这些国家”。^② 再如,欧盟曾声称,通过在非洲使用中国劳工,中国可使来自本国的贸易产品长期进入非洲市场,从而影响非洲经济发展。^③ 时任欧盟国际伙伴关系委员乌尔皮莱宁(Jutta Urpilainen)同样表示,中国企业的经营活动主要集中于其所投资的具体项目,而欧盟则是一个更好的长期合作伙伴。^④ 欧盟在推广“全球门户”的过程中亦强调,该计划并不只是关注资源开发,而是希望推动长期性的欧非合作,并通过相关投资创造更多就业机会。^⑤ 此外,有观点认为,中国发展对非关系是为了在产能过剩背景下保证非洲持续作为中国产品出口市场,非洲国家因而不得不在本地区同中国进行市场竞争。^⑥ 2023 年 12 月,欧盟同肯尼亚签订《经济伙伴关系协定》。冯德莱恩特别强调,此举不是为了与当地产品竞争,而是谋求“公平和可持续的合作”。^⑦ 可见,欧盟在这一框架下并非单纯强调中非经济合作的利益属性,而是将中国塑造为可

① European Parliament, “Report on China’s Policy and Its Effects on Africa”.

② Henry Foy, “EU Should Combat ‘Plundering’ China as ‘Lifestyle Superpower’, Says Aid Chief,” *Financial Times*, October 10, 2025, <https://www.ft.com/content/dac0e463-776f-46d2-8753-604da1fdccc2>.

③ European Parliament, “Report on China’s Policy and Its Effects on Africa”.

④ Andy Bounds and Daria Mosolova, “EU Fighting to Counter China’s Influence in Global South, Says Top Official,” *Financial Times*, May 12, 2024, <https://www.ft.com/content/690e65c5-ee93-4a21-b4c7-12110ae48984>.

⑤ European Commission, “Speech by President von der Leyen at the Africa Climate Summit,” September 5, 2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/speech_23_4344/SPEECH_23_4344_EN.pdf.

⑥ Theodore Murphy, “Value-Added and Value Lost: The Macroeconomic Limits of China’s Africa Strategy,” European Council on Foreign Relations, October 4, 2024, <https://ecfr.eu/article/value-added-and-value-lost-the-macroeconomic-limits-of-chinas-africa-strategy/>.

⑦ European Commission, “Press Statement by President von der Leyen with Kenyan President Ruto,” December 18, 2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/statement_23_6681/STATEMENT_23_6681_EN.pdf.

能削弱非洲自主发展的外部行为体,同时将自身塑造为更符合非洲利益的合作伙伴,以此争取非洲国家的支持并同中国展开竞争。^①

另一方面,在地区治理议题上,欧盟则将中国描绘为放大安全风险、冲击治理规范以及不利于长期发展的外部因素。其一,将中国同非洲面临的安全风险相关联。欧盟曾表示,中国在常规武器、轻小武器出口上缺乏透明度,并向部分国家转让大量武器,认为中国作为主要武器出口国和联合国安理会常任理事国,应在非洲地区安全问题上承担特殊责任。^② 北约方面也多次将中国在非洲关键基础设施、网络空间等领域的影响力扩展,描述为对欧洲和北约利益的潜在挑战,并主张欧盟和北约共同关注中国与俄罗斯在非洲的相关行动。^③

其二,强调中国削弱了非洲应坚持的社会治理规范。欧盟在对非政策中长期强调所谓“人权、法治、民主和善治”等条件,并以此凸显自身对非合作的规范性优势。相应地,欧盟也将中国对非洲的援助与合作描述为冲击上述规范的因素,声称中国投资以损害法治和人权为代价,^④来自中国的贷款削弱了西方援助主体长期以来将援助同人权、民主和善治相联系的努力。^⑤ 欧洲议会在 2023 年《关于欧中关系的建议》中表示,中国在非洲等地区的投资和贷款不受善治和尊重人权等规范约束。^⑥ 欧洲经济和社会委员会在关注中非合作论坛和“一带一路”倡议时,亦主张欧盟应针对非洲提出替代性投资倡议,并强调以人权和民主为基础建立欧

① Valentina Pop, “How the EU Plans to Counter China’s Investment Strategy Abroad,” *Financial Times*, November 30, 2021, <https://www.ft.com/content/37da32ca-b4d5-4a86-b591-51828595b2b3>.

② European Parliament, “Report on China’s Policy and Its Effects on Africa”.

③ NATO, “Closing Press Conference by NATO Secretary General Jens Stoltenberg at the End of the 2023 NATO Summit in Vilnius,” July 12, 2023, https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_217104.htm; NATO, “Closing Press Conference,” July 11, 2024, https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_227439.htm; NATO, “Secretary General Thanks Portugal for Its Contributions to NATO and Support for Ukraine,” May 18, 2023, https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_214696.htm.

④ European Commission, “EU-China—A Strategic Outlook”.

⑤ European Parliament, “European Parliament Recommendation of 13 December 2023 to the Council and the Vice-President of the Commission / High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy Concerning EU-China Relations,” December 13, 2023, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0469_EN.html.

⑥ Ibid.

非平等伙伴关系。^①

其三,通过塑造各类“替代性方案”来凸显中国对非洲长期发展的负面影响。冯德莱恩在第一届“全球门户”论坛上强调,该计划旨在为其他国家提供所谓“更好的选择”,避免其因有限选择而在环境、工人权利和国家主权上付出高昂代价。^②在谈到七国集团发起的“全球基础设施和投资伙伴关系”计划时,她更表示面向发展中国家的发展融资需要展示透明度、包容性和可持续性西方民主价值观,以最大限度地发挥投资潜力,体现出欧盟等西方力量试图加强对非洲的价值观推广,以对抗中国影响力。^③欧洲议会关于“全球门户”的报告指出,该倡议强调民主价值、高标准、善治、透明和债务可持续等原则,是欧盟在全球基础设施和发展融资领域提出的替代性方案。^④欧洲议会外交事务委员会主席麦卡利斯特(David McAllister)更是直接声称,欧盟需要向伙伴国家证明它可以提出比中国更好的“透明且没有债务风险”的选择。^⑤概言之,为制衡中国在非影响力,除关注具体的经济活动外,欧盟更试图将中国对非政策和中非合作同地区安全、社会治理和长期发展等议题相结合,并通过强调自身方案的规范性、透明性和可持续性,塑造中国对非洲地区治理的“负面影响”。

2. 非洲各国的受众框架

从受众框架看,非洲国家不仅主要关注自身发展和政策自主等议题,更因历

① European Economic and Social Committee, “EU-Africa: EESC Proposes an Equal Partnership Based on Human Rights and the Development of Democratic Structures,” October 7, 2020, <https://www.eesc.europa.eu/en/news-media/news/eu-africa-eesc-proposes-equal-partnership-based-human-rights-and-development-democratic-structures>.

② European Commission, “Opening Speech by President von der Leyen at the Global Gateway Forum,” October 25, 2023, https://enlargement.ec.europa.eu/news/opening-speech-president-von-der-leyen-global-gateway-forum-2023-10-25_en.

③ European Commission, “Statement by President von der Leyen on the Occasion of the Launch of the Partnership for Global Infrastructure and Investment at the G7 Leaders’ Summit,” June 26, 2022, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_22_4122.

④ European Parliamentary Research Service, “Global Gateway 2030,” July 2024, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2024/757826/EPRS_IDA\(2024\)757826_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2024/757826/EPRS_IDA(2024)757826_EN.pdf).

⑤ David McAllister, “Global Gateway: If Not Now, When?” POLITICO, October 25, 2023, <https://www.politico.eu/article/global-gateway-if-not-now-when/>.

史矛盾和现实分歧而难以对欧盟形成充分的行为体认同。首先,无论是经济发展还是地区治理,欧盟的传播内容并不符合非洲国家的既有认知和现实需要。提升经济实力、开展现代化建设是非洲各国普遍面临的任务,从对非援助到在非投资,中国主要在生产性行业领域开展对非合作,亦在交通、航运、教育和医疗等方面的基础设施建设上取得持续进展。^①而来自欧盟等西方力量的援助则偏重非生产领域,难以切实提升当地经济水平和国民收入。尽管美欧针对“一带一路”提出了各自的替代性方案,但在融资规模、投资领域、项目建设以及实际运营等方面的成果都难以取代“一带一路”。^②中国对非政策和在非行动也受到非方的欢迎和支持,并呼吁继续深化中非关系、推进各项合作。^③

其次,为展现自身优势,欧盟同样向非洲受众传播诸如绿色转型、社会善治等议题。但此类议题并没有充分契合非洲发展的现实条件和实际需求。高效的建设项目、切实的收入提升是更为非洲所关注的议题。而长期以来,欧盟更偏好向非洲宣介所谓“共同价值观”,侧重于在对非政策上展示其规范性力量,并以各类附带条件要求非洲改变国内政治经济关系。非洲尚不具备实现这些目标的现实条件,欧盟执意在发展合作中强调此类议题,不仅无法实现向非洲做出的援助承诺,更为非洲经济社会发展设置障碍。例如,在能源合作上,欧盟特别关注绿色转型和能源更新,而非洲国家更迫切的需求则是提升能源可及性、保障民众获得可靠且可负担的能源。^④在公共卫生合作上,欧盟虽然强调对非疫苗援助,但实际支

① Richard Cullen, “Can Europe Dare to Do the Smart Thing and Partner with China in Africa?” *Pearls and Irritations Journal*, February 24, 2025, <https://johnmenadue.com/can-europe-dare-to-do-the-smart-thing-and-partner-with-china-in-africa/>.

② Christoph Nedopil Wang, “Ten Years of China’s Belt and Road Initiative (BRI): Evolution and the Road Ahead,” Griffith Asia Institute and Green Finance and Development Center, Joint Working Paper, October 12, 2023, https://www.griffith.edu.au/__data/assets/pdf_file/0032/1852790/RO76-NedopilWang-web.pdf.

③ Fana Broadcasting Corporate, “AUC Calls for Further Deepening Africa-China Ties,” September 30, 2023, <https://www.fanabc.com/english/au-commission-calls-for-further-deepening-africa-china-ties/>.

④ United Nations, “Macky Sall, President of the Republic of Senegal and Chairperson of the African Union, Addresses the 77th Session of the United Nations General Assembly,” September 20, 2022, https://gadebate.un.org/sites/default/files/gastatements/77/sn_en.pdf.

持较为有限,双方还在疫苗知识产权豁免问题上有明显分歧。^①相关民调显示,在非洲民众看来,中国所提供的基建项目比强调所谓“民主、人权或可持续性”的欧洲项目更加实际。^②概言之,无论是合作项目的落实不力,还是各种脱离非洲实际的议题框定与传播,都使非洲民众对欧盟的不信任感逐步增长,认为欧盟并非更好的发展合作伙伴。

最后,非洲各国对欧盟的既有认知也极大影响了这种传播实践的效果。一方面,长期的殖民统治和特殊联系在扩大欧盟在非利益的同时,也逐渐使非洲形成了对欧盟的特定认知。简言之,“欧洲入侵的经历,对非洲社会和治理体系的破坏,以及非洲人面临的屈辱,形成了非洲人集体记忆的中心部分。”^③也正因此,欧盟对非政策在一定程度上被视为基于责任感和负罪感的对非补偿。^④但在开展对非合作的过程中,欧盟更注重维护自身的安全和利益。以对非能源合作为例,欧盟的出发点多是为了保证自身的能源安全,而忽视了当地的生产能力建设,更使非洲国家陷于“能源诅咒”。^⑤中非共和国总统图瓦德拉(Faustin - Archange Touadéra)曾公开指责西方在非洲的资源掠夺,并认为这导致了非洲目前的落后以及各类危机。^⑥在非洲看来,欧盟对非政策多具有一种居高临下的家长式作风,^⑦

① Toni Haastrup, “How the EU-AU Summit Failed Africa Again,” IPS, February 25, 2022, <https://www.ips-journal.eu/topics/foreign-and-security-policy/how-the-eu-au-summit-failed-africa-a-gain-5741/>.

② James Shikwati, Nashon Adero and Josephat Juma, “The Clash of Systems: African Perceptions of the European Union and China Engagement,” Friedrich Naumann Foundation, June 23, 2022, <https://www.freiheit.org/sub-saharan-africa/clash-systems-african-perceptions-european-union-and-china-engagement>.

③ Siegmur Schmidt, “Soft Power or Neo-colonialist Power? —African Perceptions of the EU,” *Review of European Studies*, Vol.4, No.3, 2012, p.102.

④ Ibid.

⑤ 郭关玉:《论中国和欧盟在非洲的能源冲突》,载《中国地质大学学报(社会科学版)》,2013年第6期,第66页。

⑥ United Nations, “Central African Republic Leader Slams West for Looting Africa’s Wealth, Sparking Today’s Migrant Crisis,” September 21, 2023, <https://news.un.org/en/story/2023/09/1141257>.

⑦ Mariella Di Ciommo, Pauline Veron and Nadia Ashraf, “The EU and China in the Global South: Perspectives from African Countries,” ECDPM Discussion Paper, No.373, September 2024, <https://ecdpm.org/application/files/2417/2604/7280/EU-China-Global-South-Perspectives-African-Countries-ECDPM-Discussion-Paper-373-2024.pdf>.

在当地更多展现出一种“仁慈霸权”的形象。^① 随着非洲自主诉求愈发强烈,欧盟既有的对非政策模式已不再被接受和受欢迎。相反,从元首互访到定期举办中非合作论坛,中国始终将对非关系置于优先关注之列,以相互尊重的态度发展中非关系,^②以此在非洲建构起积极、正面的形象。而殖民统治所留下的历史记忆、对非洲近乎说教的态度都损害了欧盟在非洲的形象和声誉,也难以使非洲受众接受其对中国界定。

另一方面,欧盟更多是在对华竞争的叙事下开展当前新一轮对非合作。其所隐含的一种逻辑便是“曾经属于西方的势力范围正在被中国占据”。^③ 在非洲国际地位逐步提升、独立发声意愿更加强烈的背景下,这种基于地缘政治诉求的对外行为更难以获得充分的在地支持。非洲国家不仅在对俄制裁问题上显示出不同于美欧的立场,在涉华议题上亦是如此:2022年联合国人权理事会相关决定草案被否决,13个非洲成员国中仅有一国投赞成票。^④ 这体现出非洲不愿在大国战略博弈中成为被迫选择的棋子。随着乌克兰危机加剧非洲能源和粮食问题,西方国家在各项问题上的立场和现实行动明显与非洲利益相违背。欧盟对乌克兰难民的欢迎态度更是与其对非洲难民的拒斥形成强烈对比。^⑤ 故此,非洲国家愈发意识到,欧盟在要求其遵守西方价值观和愿景的同时,并没有认真对待非洲所面临的挑战和实际需求,更难有动力去接受欧盟的对华威胁认知。

3. 传播效果

可见,欧盟在传播对华威胁认知的过程中不仅偏离非洲现实需要,亦因自身

① Poorva Karkare et al., *European Fear of “Missing Out” and Narratives on China in Africa*, European Think Tanks Group, July 2020, <https://ettg.eu/wp-content/uploads/2020/07/ETTg-European-fear-of-missing-out-and-narratives-on-China-in-Africa.pdf>.

② 《关于共筑新时代全天候中非命运共同体的北京宣言(全文)》,外交部,2024年9月5日, https://www.mfa.gov.cn/web/ziliao_674904/1179_674909/202409/t20240905_11485966.shtml.

③ Linda Calabrese, “China and Africa: Can the West Learn Anything?” King’s College London, January 16, 2024, <https://www.kcl.ac.uk/china-and-africa-can-the-west-learn-anything>.

④ Emmanuel Martin, “The Paradoxes of the EU’s Africa Policy,” June 28, 2024, <https://www.gisreportsonline.com/r/eu-africa-strategy/>.

⑤ Koji Sakane, “Russia’s Invasion of Ukraine Accelerates Africa’s Departure from the West,” Sasakawa Peace Foundation, August 8, 2022, https://www.spf.org/iina/en/articles/sakane_03.html.

对非政策的狭隘动机而没有获得受众方的充分认同。欧盟在非洲的传播实践不仅效果有限,更可能使非洲进一步形成较为负面的对欧认知。

第一,在官方表述上,尽管欧盟不断渲染中非合作的风险,但非洲各方仍对中非合作持积极态度。非盟即呼吁进一步深化非中关系,2024 年非盟委员会主席竞选辩论中,各候选人也普遍肯定中国对非洲技术进步和经济增长的重要作用。^①同时,非洲国家并不愿将自身置于欧盟所设定的竞争逻辑下。肯尼亚总统鲁托(William Ruto)便表示不愿偏向东西方中的任何一方,而是关注自身发展利益。^②可见,在官方表述层面,欧盟对华威胁认知的传播效果并不明显。

第二,在政策议程上,欧盟所强调的议题也未能改变非洲国家既定的政策议程。对多数非洲国家而言,基础设施、能源供给、就业增长和公共卫生能力建设,仍是更加紧迫的政策议题。欧盟虽然强调绿色转型、治理标准和透明度,但这些议题并未完全契合非洲国家的发展阶段和现实条件。如上所述,无论是限制非洲的化石能源使用,还是在疫苗援助上的矛盾态度,欧盟近年来所强调的欧非平等关系更被视为一种难以落实的、近乎虚伪的权宜性表态。^③

第三,在具体实践上,欧盟对中国的指责并不成立,非洲各国仍积极开展对华合作。在债务问题上,中国通过免除有关非洲国家截至 2020 年年底到期的对华无息贷款债务、支持二十国集团缓债倡议等方式,积极参与非洲减债进程。^④在本地就业上,中国企业与非中国企业在本地劳工雇佣数量和薪资水平上也大致相近。^⑤同时,在反对直接军事干预的立场下,中国一直通过联合国框架下的维和行动参

① Stephen Ndegwa, "Africa: Insights From Mjadala Afrika On China's Role in Africa," *All Africa*, December 16, 2024, <https://allafrica.com/stories/202412160567.html>.

② Mariella Di Ciommo, Pauline Veron and Nadia Ashraf, "The EU and China in the Global South: Perspectives from African Countries".

③ W. Gyude Moore, "Europe to Africa: Gas for Me but Not for Thee," *Foreign Policy*, July 14, 2022, <https://foreignpolicy.com/2022/07/14/europe-africa-energy-crisis-gas-oil-fossil-fuels-development-finance-hypocrisy-climate-summit-world-bank/>.

④ 《团结抗疫 共克时艰——在中非团结抗疫特别峰会上主旨讲话》,中国政府网,2020 年 6 月 17 日, https://www.gov.cn/gongbao/content/2020/content_5522520.htm。

⑤ David Pilling, "It Is Wrong to Demonise Chinese Labour Practices in Africa," *Financial Times*, March 7, 2019, <https://www.ft.com/content/6326dc9a-9cb8-11e9-9c06-a4640c9feebb>.

与非洲安全治理,在西非等地稳步扩大维和人员的数量和类型,并得到非洲国家的欢迎和支持,认为“中国成功地建立了信任和积极形象”。^① 因此,非洲国家在实践层面并未因欧盟的传播实践而抵触对华合作。相反,欧盟虽试图以“全球门户”计划同“一带一路”倡议竞争,但在资金动员、代表性项目和实际交付能力上均面临不足。^②

欧盟在非洲的传播实践之所以效果有限,首先在于其传播议题与非洲受众的现实需求存在错位。一方面,欧盟传播实践仍带有较强的规范输出色彩,多从人权、善治、透明度和绿色转型等角度对中非合作进行片面解读,并将自身塑造为更具规范性和可持续性的合作方。然而,对多数非洲国家而言,基础设施建设、能源供给、产业发展、就业增长和公共卫生能力建设仍是更加紧迫的政策议题。欧盟所强调的治理标准和附带条件,虽然能够体现其规范性优势,却未必符合非洲国家的发展阶段和现实需求。^③ 对非洲各国以及更广泛的全球南方而言,欧盟虽能提供一定的发展支持,却存在对不同国家采取双重标准、部分合作倡议协商不足和实际收益有限等问题,难以满足各方需要。相较而言,中国则被视为一个务实的合作伙伴,所提供的投资更加快速灵活、风险容忍度较高,并坚持不干涉内政的原则,对非洲更有吸引力。^④ 另一方面,在“印太”地区,欧盟可在美日韩澳等行为体的安全关切基础上进行议题传播,将地区安全、供应链韧性等议题纳入地区合作之中。相较而言,非洲国家与中国并不存在地缘层面的分歧矛盾,更重视发展

① Tom Bayes, *China's Growing Security Role in Africa: Views from West Africa, Implications for Europe*, Konrad - Adenauer - Stiftung, 2020, https://merics.org/sites/default/files/2020-07/Chinas%20growing%20security%20role%20in%20Africa_WEB%20version.pdf.

② Svea Koch, Niels Keijzer and Mark Furness, "The European Union's Global Gateway Should Reinforce but Not Replace Its Development Policy," German Institute of Development and Sustainability, February 27, 2023, https://www.idos-research.de/fileadmin/migratedNewsAssets/Files/German_Institute_of_Development_and_Sustainability_EN_Koch_Keijzer_Furness_27.02.2023.pdf.

③ Matteo Fraschini Koffi, "Comparing and Competing. Africans Weigh the EU and China's Investment Strategies," Reset Dialogues, March 7, 2022, <https://www.resetdoc.org/story/comparing-and-competing-africa-eu-china-investment-strategies/>.

④ Mariella Di Ciommo, Pauline Veron and Nadia Ashraf, "The EU and China in the Global South: Perspectives from African Countries".

议题和自主选择,反对域外力量将非洲事务纳入大国竞争范畴。也正因此,欧盟难以从地缘博弈等传统安全角度传播自身对华认知,未能与非洲国家形成更具针对性和排他性的合作。

其次,欧盟在非洲的行为体认同不足,也削弱了其传播者框架的可信度和接受度。与“印太”地区部分行为体将欧盟视为安全、经济和价值观上的合作伙伴不同,非洲国家对欧盟的认知更为复杂。欧盟虽长期深度介入非洲事务,但这种历史联系并未自然转化为对欧盟的高度信任。相反,殖民历史、援助条件、价值输出以及欧非合作中的不平等结构,都在削弱其传播者框架的说服力和可信度。此外,硬实力不足也进一步削弱了欧盟在非洲的行为体认同。欧盟试图以“全球门户”等计划为非洲提供所谓“替代性方案”,但该计划高度依赖私营部门投资。在关注领域较为宽泛、代表性项目不足的情况下,私营部门并不具备充分的参与动力。^①正因如此,“未能兑现重大承诺的潜在声誉风险”一直被视为“全球门户”计划面临的重要风险之一。^②博雷利即在首届“全球门户”论坛上强调欧盟不仅处于“叙事之战”中,更面临“供给之战”,强调欧盟需要避免过度承诺并实现有效交付。^③可见,在议题等级错位和行为体认同不足的情况下,即使欧盟形成了明确的传播者框架,也难以改变非洲国家对华的基本判断和相应的受众框架,二者间并未产生明显的框架效应,更难以推动欧盟对华威胁认知在非洲扩散生效。

五 结论

将欧盟在各地区传播其对华威胁认知的实践——本质上是“中国威胁论”在

① Kathrin Witsch, “Global Gateway: How EU’s Anti-China Strategy Is Failing in Africa,” *The Standard*, October 6, 2024, <https://www.standardmedia.co.ke/business/business/article/2001504066/global-gateway-how-eus-anti-china-strategy-is-failing-in-africa>.

② Svea Koch, Niels Keijzer and Mark Furness, “The European Union’s Global Gateway Should Reinforce but Not Replace Its Development Policy”.

③ EEAS, “Global Gateway Forum: Speech by the High Representative/Vice-President Josep Borrell at the Closing Plenary Session,” October 26, 2023, https://www.eeas.europa.eu/eeas/global-gateway-forum-speech-high-representativevice-president-josep-borrell-closing-plenary-session_en.

域外的扩散——视为一种议程设置,以欧盟与受众方之间的框架互动分析其传播效果,可以发现:议程设置并不是传播者单方面发挥作用的过程,而是与受众方的现实关切、既有认知密切相关。在“印太”地区,从地区安全和共同价值观两个层面来塑造中国形象,域内受众方对欧盟认知有所接受。由此,欧盟进一步融入美国在该地区遏制中国的体系,并根据自身在该地区的经济利益和理念性诉求联合有关行为体开展相应的对华竞争,具有较强的指向性、针对性。

在非洲地区,尽管欧盟与非洲各国有着长期、密切的互动往来,但其对非影响力却在近年来随着非洲自主意识的不断觉醒、各方对非合作程度的不断深化而有所衰减。面对欧盟在经济发展与地区治理方面突出强调的中国挑战,非洲受众在议题等级和行为体认同上均未能充分对接欧盟的传播者框架,框架互动也未能产生框架效应。这也说明,与特定地区的长期联系并不一定能带来有效的传播结果,甚至会通过议题等级和行为体认同两因素带来相反的作用。

就两因素的衡量而言,议题等级主要以议题在受众方政策议程中的排序为判断依据,即该议题是否被受众方视为亟需应对的现实问题,并在官方文件、领导人表态及政策实践中有所体现。例如,在“印太”地区,受地区安全环境变化影响,安全议题的紧迫性显著上升,进而使欧盟的传播者框架被部分接受;在非洲地区,现代化建设仍是各国首要任务,欧盟所强调的价值规范难以进入受众方的政策议程前列,其对华认知也未被非洲国家所认可。

行为体认同则主要从两个维度进行判断,一是受众方与欧盟在价值观和理念上的契合程度,二是受众方对欧盟以往政策实践的整体评价。前者关乎欧盟是否具有介入相关议题的正当性,后者会影响欧盟相关表态和政策承诺的可信度。在这两个维度上,各受众方对欧盟形成不同的行为体认同,进而影响欧盟对华威胁认知在各地区的传播。

进一步看,在以议程设置和框架理论解释传播主体如何通过议题选择和框架塑造来影响受众认知的基础上,欧盟在不同地区的传播效果差异,亦体现出其背后的权力结构和物质基础。美欧之所以长期具有较强的国际传播能力,除传播策略、传媒优势外,更离不开其硬实力基础和相应的制度支撑。欧盟对华威胁认知

之所以能在部分“印太”行为体中产生效果,正是因为相关受众方本已处于美国主导的安全合作网络之中,欧盟传播者框架能够与其既有安全关切和价值认同形成对接。

在百年变局加速演进、国际力量对比深刻调整和全球南方自主意识不断增强的背景下,西方传播能力的结构性基础正在发生变化。欧盟虽然仍具备一定的规范影响力和议程塑造力,但其硬实力相对不足、项目交付能力有限、对外合作中的双重标准以及殖民历史遗留问题等,都在削弱其传播内容的可信度和吸引力。未来,欧盟的传播实践仍可能在与其安全诉求、价值理念相重合的地区产生一定效果,但在更重视发展收益、政策自主和平等合作的地区,其传播效果将更加有限,并可能因过度竞争化、意识形态化和安全化而引发受众排斥。

总之,“中国威胁论”在域外的传播,本质上是欧盟及其盟友维护既有影响力、制衡中国发展的话语建构,而非基于事实的客观判断。其在“印太”与非洲截然不同的传播效果恰恰表明,这一叙事能否落地,取决于受众方的现实关切与利益结构,而非传播者的一厢情愿。随着中国同各国互利合作不断深化,渲染“中国威胁”的论调难以遮蔽事实,注定无法赢得广泛认同。

(作者简介:程弘毅,中共中央党校(国家行政学院)国际战略研究院助理研究员;责任编辑:张海洋)