国际秩序重构下的欧盟全球治理观演变与中欧竞合*

王展鹏　陆　准

内容提要：本文在考察全球治理体系与国际秩序变革互动关系的基础上，从观念演变、角色定位与叙事表现三个层面梳理欧盟全球治理观的演进。文章认为，欧盟从自身区域一体化经验出发，基于规范性力量身份的全球治理观在大变局下出现地缘政治经济转向，其本质是欧盟在力量相对衰落之际，试图通过操控规则与规范维持自身在国际秩序中的主导地位。中欧在全球治理中的竞争与合作面临欧盟全球治理观转向带来的深刻影响；中国提出的共商共建共享的全球治理观为破解中欧竞合中的新问题、新挑战提供了启示。中欧双方应通过对话协商、建构共识，在与世界主要力量的互动中共同塑造全球治理的规则、规范，为全球治理提供更多引领和支持，推动构建公正合理的全球治理体系和国际秩序。

关键词：全球治理　中欧竞合　国际秩序　欧盟国际角色　中欧关系

当前，百年变局加速演进，世界和平赤字、发展赤字、安全赤字、治理赤字不断加深，国际秩序遭遇危机挑战，处在变革的关键十字路口。欧盟在全球治理中的观念和行为长期受到学术界的广泛关注。① 冷战结束到21世纪初，全球化与全球

* 本文是北京外国语大学“双一流”建设重点项目“大变局下欧盟在全球治理中的角色研究”（2022SYLA004）的阶段性成果。

① 参见 Mario Telò, ed., *The European Union and Global Governance*, Routledge, 2009, pp.12-29；彭云、刘伟：《合作性世界秩序：欧盟的全球治理构想》，载《世界经济与政治》，2003年第11期，第74-79页；朱立群：《欧盟是个什么样的力量》，载《世界经济与政治》，2008年第4期，第16-23页。

治理发展较为平顺,中外学者对欧盟在全球治理中的作用大多做出积极评价,对中欧合作的前景持乐观态度。① 随着大变局下大国博弈的加剧和欧盟内外政策的调整,学术界对中欧在全球治理中合作面临的挑战关注度上升。② 笔者曾在《欧盟在全球化中的角色——“管理全球化”与欧盟贸易政策的演变》一文中,从欧洲一体化与全球化的关系的视角,结合欧盟贸易政策探讨了欧盟管理全球化的理念在21世纪初经历的新变化及其对全球治理的影响。③ 如今,破解中欧竞合中的诸多难题,已成为双方承担大国责任、共同“为全球治理提供更多引领和支持”④的重要课题。本文以更广义的欧盟全球治理观和中欧竞合为研究对象,思考百年变局加速演进背景下欧盟出现的地缘政治、经济转向的新趋势对中欧关系及全球治理体系走向的影响,阐释共商共建共享的全球治理观对于推动中欧合作、塑造国际秩序变革走向的重大意义。

---

① 冯仲平:《中欧需要“建设性接触”——对当前中欧关系的几点看法》,载《欧洲研究》,2009年第5期,第61-62页;陈玉刚:《中欧共同崛起与全球治理体系重建》,载《人民论坛·学术前沿》,2012年第16期,第64-65页;Sebastian Bersick, “The Impact of European and Chinese Soft Power on Regional and Global Governance,” in David Kerr and Liu Fei, eds., *The International Politics of EU-China Relations*, Oxford University Press, 2007, p.229; Jean-Pierre Cabestan, “Learn From the EU?” in Wang Gungwu and Zheng Yongnian, eds., *China and the New International Order*, Routledge, 2008, p.13, 206。

② 洪邮生、李峰:《变局中的全球治理与多边主义的重塑——新形势下中欧合作的机遇和挑战》,载《欧洲研究》,2018年第1期,第57-76页;秦亚青:《全球治理:中国强起来的重要国际机遇》,载《国际论坛》,2022年第2期,第4-10页;金灿荣:《大国博弈复杂化加剧全球治理困境》,载《国际论坛》,2022年第2期,第10-13页;倪峰:《加速的百年变局与中美关系》,载《国际论坛》,2022年第2期,第13-17页;冯仲平:《欧洲对华政策变化与中欧关系的强大韧性》,载《国际论坛》,2022年第2期,第17-22页;孙壮志:《中俄合作推动完善全球治理体系》,载《国际论坛》,2022年第2期,第22-28;吴志成:《世界百年大变局与新时代中国外交的作为》,载《国际论坛》,2022年第2期,第28-32页; Unai Gómez-Hernández, “The European Union and China’s Geoeconomic Tools in a Multipolar World,” *Global Policy*, Vol.15, S8, 2024, pp.30-36; Anna Herranz-Surrallés et al., “The Geoeconomic Turn of the Single European Market? Conceptual Challenges and Empirical Trends,” *Journal of Common Market Studies*, Vol.62, No.4, 2024, pp.919-937; Nicholas Sowels et al., “The European Union and the Pursuit of Global Governance in a Multi-Polar, Fractured World,” *Global Policy*, Vol.15, S8, 2024, p.6。

③ 王展鹏、夏添:《欧盟在全球化中的角色——“管理全球化”与欧盟贸易政策的演变》,载《欧洲研究》,2018年第1期,第77-97页。

④ 新华社:《习近平会见欧洲理事会主席米歇尔、欧盟委员会主席冯德莱恩》,2023年12月7日,https://www.xinhuanet.com/world/2023-12/07/c_1130013266.htm。

一 全球治理与国际秩序重构

当今世界,国际力量对比正经历深刻调整:全球南方与新兴市场群体性崛起,西方国家在国际政治经济中的相对优势呈下降趋势。新一轮科技革命和产业变革加速演进,不仅重塑了全球经济社会运行方式,也深刻影响着国家合作与竞争的基本形态,各国政治生态、国家治理模式出现深刻变化。多重因素交织之下,单边主义、保护主义、霸权主义不断削弱全球治理体系的稳定性,对国际秩序构成系统性冲击。

(一)国际秩序面临挑战与重构

国际秩序是国际社会规范国家间关系的基本框架,其产生与发展不仅受国际格局变化及国家间权力转移的影响,也反映出不同国际行为体的认知差异。第二次世界大战结束后,以联合国、关税与贸易总协定为代表的一系列全球性多边机制相继建立,以联合国为核心、国际法为基础的战后国际秩序逐步形成并得到国际社会的广泛认可。然而,这些原则和理想在实践中并未有效落实,美国利用其超级大国地位构建了兼具自由主义和帝国主义内涵的冷战秩序和“美国治下和平”。① 冷战后美国霸权经历的短暂“单极时刻”,更使西方国家产生了“历史终结”的乐观情绪。

进入 21 世纪,美国、欧盟等西方国家宣称维护所谓自由主义国际秩序,不断强化基于规则的国际秩序的叙事,试图以此延续西方国家主导的冷战秩序。② 然而,这一秩序在理论和实践上的缺陷不断显现,合法性和有效性受到质疑。经济不平等与产业空心化叠加,加剧欧美国家内部边缘化群体的不满,助推逆全球化力量的上升。在选举政治逻辑影响下,各国政府在政策制定中也迎合内部民粹力量,逐步背离了其主张的开放的全球经济秩序,用权力竞争与地缘政治逻辑取代传统

① 刘建飞:《国际新秩序与联合国改革》,载《现代国际关系》,2005 年第 12 期,第 18 页。

② 蔡从燕:《论“以国际法为基础的国际秩序”》,载《中国社会科学》,2023 年第 1 期,第 42 页。

的市场竞争与产业逻辑,将相互依赖武器化。①

特朗普第二任期以来,美国对外政策调整对战后国际秩序构成颠覆性挑战,呈现出“交易型”秩序特征。美国2026年发布的《国防战略》报告不再以维护“基于规则的国际秩序”为目标,而将其贬称为一种“抽象的空中楼阁”。② 在制度层面,美国加速退出包括《巴黎协定》、联合国教科文组织在内的国际条约和国际组织,系统性抛弃多边主义。在经贸领域,特朗普政府将单边关税工具化,试图利用选择性脱钩与双边协议网络取代以世界贸易组织(WTO)为核心的多边贸易体制。在安全层面,美国重拾“炮舰外交”,在拉美、中东采取单边干预行动。在跨大西洋关系中,美国将联盟关系交易化,奉行强权逻辑胁迫盟友,加深同盟体系内部的冲突风险、信任赤字与集体认同困境,也使欧盟等传统盟友产生自由主义国际秩序已然终结的焦虑。③

(二)全球治理与国际秩序变革需求

经济合作与发展组织(OECD)1989年首次提出“参与式发展与善治”的概念,旨在通过各类行为体的广泛参与和国际监督,解决传统国家主体在全球发展领域政策效率低下的问题,成为全球治理概念的雏形。④ 1992年,由28位国际知名人士发起成立全球治理委员会,并于1995年发布《天涯成比邻》报告,系统阐述了全球治理概念的内涵,指出全球化背景下各国政府无法承担全球治理的全部责任,应通过建立以联合国为核心的全球治理机制,通过多边行动解决经济、军事、社会

① Anna Herranz-Surralle et al., “The Geoeconomic Turn of the Single European Market? Conceptual Challenges and Empirical Trends,” p.921, pp.930-931; Henry Farrell and Abraham L. Newman, “Weaponized Interdependence: How Global Economic Networks Shape State Coercion,” *International Security*, Vol.44, No.1, 2019, pp.42-79.

② U.S. Department of War, “2026 National Defense Strategy,” 23 January 2026, p.5, https://media.defense.gov/2026/Jan/23/2003864773/-1/-1/0/2026-NATIONAL-DEFENSE-STRATEGY.PDF.

③ Munich Security Conference, “Under Destruction: Munich Security Report 2026,” February 2026, p.9, https://securityconference.org/assets/02_Dokumente/01_Publikationen/2026/MSR2026/Under_Destruction%E2%80%93Munich_Security_Report_2026.pdf.

④ Joseph C. Wheeler, *Development Co-operation in the 1990s: Efforts and Policies of the Members of the Development Assistance Committee (1989 Report)*, OECD, December 1989, p.53, pp.71-101.

安全、可持续发展等广泛议题。[①] 同期,罗西瑙等学者提出“没有政府的治理”理念,成为关于全球治理含义的经典表述。[②]

在实践中,全球治理体系影响和塑造着国际秩序的演进,也因世界各国所追求的国际秩序目标差异出现了政治化倾向。首先,全球治理机制是国际规则、规范制定与发展的主要平台,在国际秩序塑造中处于基础地位。作为全球治理主要机制载体之一,国际组织扮演了多边框架下国际法律规则制定的重要发起者的角色,通过缔结条约、制定软法或订立行业标准,将共识性原则转化为可操作的行动规则。然而,近年来,以美国为代表的西方国家频繁诉诸单边手段或小多边机制,导致全球治理从传统普遍性制度合作转向集团化与选择性合作。[③] 在此背景下,国际法也面临着碎片化与规则选择性适用等挑战。

其次,世界主要力量围绕全球治理的协调与博弈是国际秩序演进的重要推动力量。美欧强调基于规则的国际秩序,将少数国家达成的国际法律文件和不具备法律地位的规则强加给广大全球南方国家。一些欧美学者也承认,尽管战后国际秩序历经演变,基于主权的原则和相对开放的世界经济仍是具有国际共识的规范。这样的核心规范虽然面对国家利益偏好多元化的挑战,但依然是今天国际秩序转型发展的基础。[④] 全球南方是国际秩序的新兴变革性力量,基于历史上共同的反殖民立场以及当前的联合自强、和平发展的观念形成了共同身份。全球南方国家伴随着自身力量的不断增强,更广泛地参与国际事务,推动全球治理体系变革,特别是改善国际机制中自身代表性和话语权不足的问题。在当前美欧力量与全球南方并存的全球治理多元格局下,构建包容、多元而非排他割裂的全球治理

① [瑞典]英瓦尔·卡尔松、[圭亚那]什里哈特·兰法尔主编:《天涯成比邻——全球治理委员会的报告》,中国对外翻译出版社公司组织翻译,中国对外翻译出版公司1995年版,第1-6页。

② James N. Rosenau, “Governance, Order, and Change in World Politics,” in James N. Rosenau and Ernst-Otto Czempiel, eds., *Governance Without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge University Press, 1992.

③ Peter Romaniuk et al., “Multilateralism in a Time of Crisis: Editor's Introduction to a Special Issue of Global Governance,” *Global Governance*, Vol.30, No.2, 2024, pp.182-184.

④ Mette Eilstrup-Sangiovanni and Stephanie C. Hofmann, “Of the Contemporary Global Order, Crisis, and Change,” *Journal of European Public Policy*, Vol.27, No.7, 2020, pp.1077-1078.

体系,已成为国际秩序变革的基础。

最后,全球治理新议题持续产生,新旧问题交织,推动国际秩序的内涵与外延不断延伸。传统全球治理主要聚焦经贸合作、全球发展、应对地区冲突等议题,进入21世纪后,以绿色转型、数字治理、人工智能、海洋极地、外层空间开发为代表的新兴领域成为全球治理的重要组成部分。新兴治理议题的产生不仅提出了新的治理需求,还与传统议题相互叠加。人工智能、量子计算等新兴技术的迅猛发展加剧技术和地缘政治竞争,扩大了南北技术鸿沟,并暴露出规则缺位与监管不足的问题,促使世界各国围绕规则制定与制度塑造展开激烈竞争。

综上所述,全球治理机制是国际体系中大国之间、世界主要力量之间的有效合作平台,深刻影响着国际秩序的走向。冷战结束以来三十余年的实践表明,现行全球治理机制未能取得应有的成效,①这也是导致当前国际秩序变革困境的重要原因。一些西方学者也承认,当前多边主义与全球治理体系持续承压并出现新变化:传统多边主义让位于小多边主义与特定议题联盟,从广泛参与转向选择性合作;在很多领域,全球治理也从制度性合作沦为地缘竞争的工具,碎片化程度加剧。②

(三)全球治理中的中欧大国责任

中国与欧盟是推动多极化的两大力量、支持全球化的两大市场、倡导多样性的两大文明,③在应对国际体系失序挑战、推动全球治理体系变革中扮演着举足轻重的角色。中欧双方从自身的发展经验、力量性质认知以及全球战略的现实出发,都把全球治理作为对外战略的优先选项和目标指向,引领全球治理和国际秩序的变革。

中国参与全球治理经历了从边缘参与者到积极引领者的演进。新中国成立初期,中国遭受美国等西方资本主义国家的政治孤立、经济封锁、军事威胁,处于国际治理体系的边缘,但从未放弃主动参与国际事务:从和平共处五项原则的提

① 秦亚青:《全球治理:中国强起来的重要国际机遇》,第5页。

② Peter Romaniuk et al., "Multilateralism in a Time of Crisis: Editor's Introduction to a Special Issue of *Global Governance*," pp.181-185.

③ 新华社:《习近平会见欧洲理事会主席米歇尔、欧盟委员会主席冯德莱恩》,2023年12月7日,https://www.xinhuanet.com/world/2023-12/07/c_1130013266.htm。

出,到“三个世界”划分理论,发出了推动国际秩序变革的先声。以1971年恢复在联合国的合法席位为标志,中国开始全面参与全球治理体系。改革开放以来,特别是党的十八大以来,中国始终积极参与全球治理体系改革和建设,依托中国特色大国外交的实践经验以及国家治理体系和治理能力现代化的成果,为全球治理贡献了中国智慧和中国方案。党的十九大报告写入践行共商共建共享的全球治理观、推动全球治理体系改革的任务。① 党的二十大报告明确指出“践行共商共建共享的全球治理观,坚持真正的多边主义,推进国际关系民主化,推动全球治理朝着更加公正合理的方向发展”。② 2021年以来,习近平主席相继提出全球发展倡议、全球安全倡议、全球文明倡议和全球治理倡议,共同构成推动构建人类命运共同体的重要支柱。四大全球倡议相互联系、相互支撑,形成逻辑严密的理念框架与切实可行的行动方案,不仅突破了西方中心主义的全球治理范式,而且成为通过全球治理体系应对世界之变的引领性力量。③

二战结束后,欧洲各国开启的区域一体化实验,欧盟从区域经济合作机制起步,逐步发展成为世界主要力量中心之一。冷战期间,欧共体将自身定位为独立于美苏的“第三极”,力图借助国际贸易、国际法、民主价值观等非军事性手段,重塑国际秩序。④ 冷战的结束增强了欧盟作为区域一体化榜样力量的自信,它自视为有别于美国单极霸权的国际政治经济力量,也是防止新自由主义模式侵蚀欧洲模式的堡垒,欧盟可以通过输出欧洲模式影响全球和地区治理的走向。哈贝马斯等学者提出,随着全球化背景下国家边界日益模糊,民族国家难以应对资本全球流动带来的监管与再分配问题,而欧盟凭借其更大的人口规模、可观的经济总量与统一的市场准入机

① 习近平:《决胜全面建成小康社会夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》,人民出版社2017年版,第60页。

② 习近平:《高举中国特色社会主义伟大旗帜为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》,人民出版社2022年版,第62页。

③ 李景平、李永来:《四大全球倡议的内在联系及其世界意义》,载《当代世界与社会主义》,2025年第6期,第55-56页。

④ Knud Erik Jørgensen, Tonny Brems Knudsen and Laura Landorff, eds., *Europe's World: Policy Paradigms, Strategic Thinking and the Anti-Liberal Challenge*, Bristol University Press, 2025, p.65, 75.

制有望获得市场监管能力,承担起全球化背景下的再分配责任,[①]借助超国家民主和后民族治理的实验,成为影响全球化走向的领导力量。因而,这一阶段,欧盟雄心勃勃地提出与美国共同领导世界的目标,全球治理对欧盟而言既是其实现全球战略的工具,也是自身多层治理模式中的重要一环,具有“手段”和“目的”的双重属性。

进入 21 世纪后,欧盟硬实力和软实力显著下滑,全球治理战略成为欧盟延缓自身衰落的抓手,但也因全球治理参与主体、议题领域、外部环境的变化面临两难困境。2008 年后,欧盟多重危机暴露了其治理模式的结构性缺陷,欧盟在世界经济中的占比(按美元计算的名义 GDP)从 2008 年的大约 25%下降至 2025 年的约 18%,[②]欧洲一体化模式的吸引力下降。为应对挑战,欧盟加快了地缘政治和地缘经济的转向进程,欧盟对外战略出现国内政治化、地缘政治化、地缘经济化同步增强的态势。[③] 2024 年 9 月与 2025 年 1 月,欧盟先后推出《欧洲竞争力的未来》报告与“竞争力指南针”,提出创新、绿色脱碳、安全与韧性三大目标,在弥补产业、技术短板的同时,希望通过自身的经验、法律、规则外化引领全球治理体系的走向,发挥超出自身实力的影响力。[④] 然而,随着世界力量多极化、均衡化不断深入,欧盟

---

① Erik Oddvar Eriksen and Jarle Weigard, *Understanding Habermas: Communicative Action and Deliberative Democracy*, Continuum, 2003, pp.121-122.

② World Bank, “GDP (Current US$)—European Union,” 2026, https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD? end=2025&locations=EU&start=2008; World Bank, “GDP (Current US$)-World,” 2026, https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD? end=2025&locations=1W&start=2008.

③ Jonathan Zeitlin et al., “Introduction: The European Union Beyond the Polycrisis? Integration and Politicization in an Age of Shifting Cleavages,” *Journal of European Public Policy*, Vol.26, No.7, 2019, pp.963-976; Anna Herranz-Surralles et al., “The Geoeconomic Turn of the Single European Market? Conceptual Challenges and Empirical Trends,” pp.919-937.

④ European Commission, “The Future of European Competitiveness Part A | A Competitiveness Strategy for Europe,” September 2024, pp.14-16, https://commission.europa.eu/document/download/97e481fd-2dc3-412d-be4c-f152a8232961_en? filename=The%20future%20of%20European%20competitiveness%20_%20A%20competitiveness%20strategy%20for%20Europe.pdf; European Commission, “Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: A Competitiveness Compass for the EU,” 29 January 2025, https://commission.europa.eu/document/download/10017eb1-4722-4333-add2-e0ed18105a34_en? filename=Communication_1.pdf.

若希望发挥全球治理中的协调者、引领者作用,就需要顺应国际社会大多数国家的意愿,在维护关于国际秩序的共识性原则的前提下推动国际规则、规范的变革,而不是只关注自身狭隘的利益,或者退回到少数国家的小集团之中。

在此背景下,在全球治理中,欧盟与其他力量的互动,特别是与中国的竞合,显得尤为重要。近年来,欧盟和一些成员国政府、政党、团体夸大欧盟对华关系中的竞争因素,否认中欧在共同推动全球治理体系变革方面存在现实需求与利益契合点。中欧作为世界前三的经济体,都拥有推进全球治理的政治经济资源、巨大市场规模、产业能力、技术工具和制度影响力,在一定程度上可抵消美国单边主义、霸权主义持续升级对全球治理体系带来的冲击。中欧的合作有助于欧盟战略自主目标的实现,也有助于破解全球治理面临的一系列难题:一方面,中国与欧盟各自的发展都深度融入全球化进程、离不开全球化与全球治理的深入发展;另一方面,全球治理效能的提升需要中欧两大力量的密切合作。

二 欧盟关于全球治理的角色定位与观念变迁

面对世界之变、历史之变、时代之变,欧盟参与全球治理的角色定位与观念认知不断调适,经历了从后现代、后民族的"实验室"、负有特殊使命的"规范性力量",向欧洲优先的"自利防御者"和"地缘政治经济力量"的演变。

(一)欧盟全球治理角色与观念的地缘政治经济转向

20世纪末以来,规范性力量[①]逐渐成为欧盟全球治理理念和政策的重要身份标签。欧盟关于自身规范性力量的认知在很大程度上塑造了其在全球治理中的

① 本文采用广义的"规范性力量"概念,将规范视为认识欧盟力量性质的本体性要素,既包括曼纳斯等学者从和平、民主、人权等政治性、价值观属性的规范界定欧盟力量的观点;也包括"市场性力量欧洲""布鲁塞尔效应"等讨论中关于市场性、规制性规范作为欧盟本体属性的观点。参见 Ian Manners, "Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?" *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40, No.2, 2002, pp.235-258; Anu Bradford, *The Brussels Effect: How the European Union Rules the World*, Oxford University Press, 2020; Chad Damro, "Market Power Europe," *Journal of European Public Policy*, Vol.19, No.5, 2012, pp.682-699; Richard G. Whitman, "The Neo-Normative Turn in Theorising the EU's International Presence," *Cooperation and Conflict*, Vol.48, No.2, 2013, pp.171-193。

角色定位和目标指向。这一时期正值冷战后全球化的“黄金时代”,而全球治理议题与欧盟关于自身力量性质的话语辩论相契合,从而成为其对外战略的优先领域。秉持规范性力量认知的学者和决策者们从欧盟自身发展经验出发,提出欧盟对外行为选择是由其发展模式决定的。曼纳斯等学者认为,两次世界大战的惨痛教训、欧盟多层治理的实验、基于条约的宪政体制是欧盟力量的本体;自由、民主、人权、法治等价值观构成的先在规范是欧盟力量的基础性资源。因此,塑造欧盟国际角色的最重要因素并非欧盟的行为,也不是欧盟的话语,而是欧盟的存在本身。欧盟基于规范的本体使其在国际社会中必然以规范的方式行事。① 从这个角度而言,全球治理可被视为欧盟自身治理模式的延伸,其影响力表现为榜样的力量与塑造“规范”概念的能力。②

此后,学术界围绕欧盟身份的讨论逐渐延伸到更广义的规范层面。其中,欧盟规范性力量和市场性力量间的辩论契合欧盟力量下降的现实,深化了欧盟参与全球治理中规范与市场、价值与利益之间的张力的讨论。从某种意义上说,市场性力量与规范性力量具有类似的逻辑,二者都从欧盟内部模式出发界定欧盟在全球治理中的角色,但市场性力量侧重强调欧盟市场的规模、准入条件、管理规制在欧盟规范中的基础性作用,认为欧盟主要通过内部市场规则和规范的外化塑造全球治理体系的走向。③ 布拉德福德则提出“布鲁塞尔效应”的概念,将欧盟定义为规制性力量,强调欧盟规则外溢的核心机制在于市场驱动下的监管标准协调。④

长期以来,欧盟在其独特的区域一体化进程中,拥有理论建构与政策实践联系紧密的传统,二者共同塑造了欧盟自身力量属性与国际角色的认知,形成了基于规范性力量身份的全球治理观:考虑到自身硬实力的限制,欧盟在冷战后长期希望以美欧共治的形式塑造全球治理体系,其目标在于构建“基于规则的国际秩

① Ian Manners, “Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?” p.239, pp.252-253.

② Pierre Haroche, “Geoeconomic Power Europe: When Global Power Competition Drives EU Integration,” *Journal of Common Market Studies*, Vol.62, No.4, 2024, p.942.

③ Chad Damro, “Market Power Europe,” p.684.

④ Anu Bradford, *The Brussels Effect: How the European Union Rules the World*, p.82.

序”。

具体而言,这一观念具有两根支柱:一是强调由欧盟在其中扮演核心行为体角色的“有效多边主义”。它突出联合国、WTO 等正式国际制度的作用,承认国际法的基础地位,主张扩大国际制度的职权范围,增强其效能。① 历史上,欧盟是基于国际条约建立起来的,兼具准“联邦国家”与国际组织的属性。有效多边主义作为区域与全球治理的结合点,有助于欧盟发挥自身多层治理的优势,参与全球治理机制建设。② 在欧盟试图扮演的规范型领导者角色中,欧盟机构与成员国通过参与国际组织运作的混合协议或协调立场等方式发挥作用。

二是通过欧盟内部市场规制的全球化输出塑造全球治理形态。这一模式有别于依赖条约谈判或国际组织主导的传统多边主义路径,而是借助欧盟市场的吸引力和规范输出能力,通过欧盟市场准入限制与司法管辖权外溢等机制,在全球和其他区域、国家构建起事实上的规制治理机制;依托欧盟单一市场规模、监管标准、执行能力以及其他国家对欧盟市场的刚性需求,不断延展其规制性力量投射范围。由此,欧盟可通过自下而上的方式影响国际协调机制。例如,欧盟通过竞争法的制定与执行影响跨国企业的经营行为,使欧盟规则的适用超出自身市场,在域外产生实质效力。③

欧盟全球治理观层面的变化首先表现为其对多边主义有效性的信心与支持减弱,损害了全球治理机制的合法性和权威性。面对大国竞争加剧和单边主义泛滥,欧盟更多选择妥协退让。例如,针对 2026 年美国在拉美的军事干预行动,欧盟尽力避免批评美国,以“执政当局合法性不足”“预防跨国犯罪”“改善人权现状”

---

① Council of the European Union, “European Security Strategy: A Secure Europe in a Better World,” December 2003, p.24, pp.36-37, https://www.consilium.europa.eu/media/30823/qc7809568enc.pdf.

② Mario Telò, “Introduction: The EU as a Model, a Global Actor and an Unprecedented Power,” in Mario Telò, ed., *The European Union and Global Governance*, Routledge, 2009, pp.15-20.

③ Anu Bradford, *The Brussels Effect: How the European Union Rules the World*, pp.106-107.

等为由,[①]掩盖美国明显违反国际法和国际关系基本准则的事实,变相侵蚀了《联合国宪章》确立的尊重各国主权与领土完整原则的权威。面对特朗普政府对世界贸易规则的破坏,欧盟一方面策略性使用关税工具抗争,最终与美国妥协;另一方面又以保护欧洲利益或推广气候规范为由出台单边政策,削弱了 WTO 通过共同规范和具有约束力的承诺建立的多边贸易秩序。从这个角度而言,欧盟与美国一样损害了其宣称的自由主义国际政治经济秩序。

其次,欧盟全球治理的政策工具服务国内政治目标的特征更趋明显。21 世纪以来,带有欧洲中心主义色彩的规范性力量定位与欧盟实力下降的现实间的背离不断加剧。欧盟在全球治理中依靠推广自身治理经验、发挥领导作用的能力减弱。欧盟承认需要与世界主要力量共同塑造全球治理规则、规范,但对与中国等全球南方国家的合作又进行区别对待,试图分化、拉拢南方国家,在对华合作上采取犹疑甚至排斥的态度。2016 年,《欧盟全球战略》提出,通过推广规范和价值观塑造国际环境,需要更加紧密地同自身利益挂钩。[②] 这在全球气候治理问题上体现得尤为显著:21 世纪初美国退出《京都议定书》,议定书一度面临无法生效的困境,欧盟通过单方面承诺减排义务,发挥榜样性领导力,推动议定书于 2005 年生效,促成了全球气候治理机制的落地。然而,哥本哈根峰会后,欧盟要求中国、印度等发展中国家明确减排目标;同时试图将自身碳排放交易规则延伸到航空、海运领域,向其他国家收取费用;2023 年,欧盟通过《碳边境调节机制条例》,对进口的钢铁、铝、水泥、电力、化肥、氢等产品征收碳边境调节费用,2026 年起进入正式实施期。欧盟宣称这些政策的目的是防止碳泄漏,为世界设定更高的气候标准。然而,有研究指出,这些政策背后也存在抬高对手环保合规成本、提升欧盟相关产

① European External Action Service, "Venezuela: Statement by the High Representative on the Aftermath of the U.S. Intervention in Venezuela," 4 January 2026, https://www.eeas.europa.eu/eeas/venezuela-statement-high-representative-aftermath-us-intervention-venezuela_en.

② European External Action Service, "Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe: A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy," June 2016, https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eugs_review_web_0.pdf.

业竞争力的动机。[①] 同时,欧盟在电动车反补贴调查问题上表现出针对中国等新兴国家的产业竞争逻辑,为满足国内利益集团诉求而不惜牺牲碳减排等气候目标。

最后,欧盟全球治理观出现地缘政治经济转向,其内部市场政策出于地缘竞争目的推行干预主义,工具化、武器化趋势增强。在全球治理层面,欧盟引入“开放战略自主”概念,提出在贸易开放与保护自身利益、权利、价值观之间寻求平衡;强调提升价值链韧性,维护欧盟地缘政治利益,增强监管能力,塑造全球规则。[②]欧盟更加依赖将自身市场武器化的政策选项,实施治外法权的力度不断加大,布鲁塞尔效应日益演化为带有保护主义、单边主义色彩的规范权力外溢。[③] 欧盟实施《外国补贴条例》,并于 2026 年 3 月提出《工业加速器法》立法提案,计划升级全方位长臂管辖:限制域外行为体在欧盟关键领域的市场准入和投资;要求外国企业遵守欧盟内部技术标准、环保要求;强制推行在欧外企人员与供应链的欧洲化,要求将收入按一定比例投入欧盟本土研发。欧盟还以限制扭曲欧盟内部市场竞争的外国补贴为名,赋予欧盟委员会对第三国企业并购与投资的审查权,直接干预外国企业的经营决策,具有明显的规制性权力投射特征。[④] 这一系列工具已触及他国内政的边界,构成对第三国主权的间接干预,反映出欧盟全球治理观念从规范倡导向“规则强加”的调整趋势。

---

① Michael Jakob, “The Political Economy of Carbon Border Adjustment in the EU,” *Oxford Review of Economic Policy*, Vol.39, No.1, 2023, pp.140-142; 曹慧:《欧盟碳边境调节机制:合法性争议及影响》,载《欧洲研究》,2021 年第 6 期,第 76-77 页。

② European Commission, “Trade Policy Review —An Open, Sustainable and Assertive Trade Policy,” 18 February 2021, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021DC0066.

③ 姜锋:《欧盟正滑向现实主义“规范霸权”》,《环球时报》,2026 年 6 月 17 日,第 6 版。

④ European Commission, “Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council Establishing a Framework of Measures for the Acceleration of Industrial Capacity and Decarbonisation in Strategic Sectors and Amending Regulations (EU) 2018/1724, (EU) 2024/1735 and (EU) 2024/3110,” 4 March 2026, pp.27-28, 42-63, https://single-market-economy.ec.europa.eu/document/download/9bc8eb85-4d43-4025-be7b-c86b9f3648ec_en?filename=Proposal%20establishing%20measures%20for%20industrial%20capacity%20and%20decarbonisation%20in%20strategic%20sectors%20.pdf.

(二)欧盟全球治理角色与观念转向的叙事表现

欧盟在全球治理中的理念、角色、目标等变化系统反映在其全球治理叙事的话语调整之中。首先,欧盟全球治理的领导者、规范塑造者角色叙事受威胁认知强化的影响呈现出更多自利防御者的特征。世纪之交,在“历史终结”的乐观叙事下,欧盟对外战略文件大量使用“全球治理”“有效多边主义”的概念,2003 年《欧洲安全战略》明确了欧盟作为多边机制建设的引领者和榜样的定位。① 然而,此后,欧盟对自身全球治理领导者地位所面临的挑战、威胁和地缘竞争的认知不断强化,并认为,自身受经济增长率放缓、人口挑战、能源价格高企、国际竞争加剧等多重因素影响,难以维持繁荣。② 在国际关系层面,欧盟把中国和俄罗斯视为竞争者甚至威胁,渲染治理模式、制度、战略和规则层面的竞争。③ 同时,“特朗普冲击”加剧跨大西洋关系的不确定性,也使欧盟更加关注自身战略的脆弱性和自主行动能力。在此背景下,欧盟全球治理角色叙事的全球性、开放性、利他性减弱,更多引入“有原则务实主义”、欧盟利益与价值、地缘政治经济、战略自主等表述。这种叙事的变化反映在欧盟对自身力量与角色认知、政策目标和手段的调整之中。2016 年,《欧盟全球战略》提出“有原则务实主义”是其包括参与全球治理在内的对外战略的指导原则。④ 在该原则指导下,欧盟虽仍宣称致力于塑造世界秩序和价值观的目标,但在具体政策选择上更加注重自身利益、安全和战略目标,⑤并主

① Council of the European Union, “A Secure Europe in a Better World: European Security Strategy,” 8 December 2003, https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15895-2003-INIT/en/pdf.

② European Commission, “The Future of European Competitiveness Part A | A Competitiveness Strategy for Europe,” September 2024, p.5, https://commission.europa.eu/document/download/97e481fd-2dc3-412d-be4c-f152a8232961_en?filename=The%20future%20of%20European%20competitiveness%20_%20A%20competitiveness%20strategy%20for%20Europe.pdf.

③ European External Action Service, “Munich Security Conference, 20 February 2022—Opening Statement by HR/VP Josep Borrell,” 20 February 2022, https://www.eeas.europa.eu/eeas/munich-security-conference-20-february-2022-opening-statement-hrvp-josep-borrell_en.

④ European External Action Service, “Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe—A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy,” p.8.

⑤ European External Action Service, “Speech by the High Representative/Vice-President Federica Mogherini at the Willy Brandt Lecture 2016,” 7 December 2016, https://www.eeas.europa.eu/node/16719_en.

张根据自身能力与国际力量结构变化,对不同国家采取不同的价值标准。① 乌克兰危机后,欧盟的全球治理叙事将“安全”“韧性”等概念置于日益突出的位置,纳入相应的政策框架之中,与维护欧洲利益、应对外部风险相关联。② 基于这一逻辑,欧盟的全球治理叙事更多地从维护其内外部利益出发,强调自身能力建设与战略自主,确保欧盟在多边共识不足、外部支持有限的情况下仍可独立行动维护自身利益,③由此,欧盟战略自主表述日益成为其脱离多边框架、采取单边行动的借口。

欧盟全球治理叙事转向的另一表现是排他性表述增多,与“志同道合的伙伴”绑定,“基于规则”成为“多边主义”关键修饰语。近年来,欧盟在联合国、WTO 等全球性机制中的政策选择性日趋明显。与“基于规则”的国际秩序的表述相呼应,欧盟提出“基于规则”的多边主义概念。它进一步通过对多边主义的再定义弱化了联合国、WTO 等机制的权威性,强化对七国集团、北约等西方主导的小集团机制的依赖。欧洲议会研究服务处刊发的一篇约稿文章提出,应“重新发明”多边主义,主动联合“志同道合”的伙伴国家维护规则、保护欧洲生活方式。④ 2021 年,欧盟委员会与欧盟外交与安全政策高级代表联合发布《加强欧盟对基于规则的多边

① European External Action Service, “Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe—A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy”.

② European External Action Service, “The European Union's Global Strategy Three Years on, Looking Forward,” 14 June 2019, https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eu_global_strategy_2019.pdf, p.8; European External Action Service, “EU Agenda for a Renewed Multilateralism,” 18 February 2022, https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-agenda-renewed-multilateralism-1_en; European Commission, “Joint Communication to the European Parliament, the European Council and the Council on ‘European Economic Security Strategy’,” 20 June 2023, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023JC0020; Esther Barbé and Pol Morillas, “The EU Global Strategy: The Dynamics of a More Politicized and Politically Integrated Foreign Policy,” *Cambridge Review of International Affairs*, Vol.32, No.6, 2019, pp.759-760; Pol Bargués et al., “Rescuing the Liberal International Order: Crisis, Resilience and EU Security Policy,” *International Affairs*, Vol.99, No.6, 2023, pp.2281-2299.

③ European External Action Service, “Building Global Europe,” 9 September 2020, https://www.eeas.europa.eu/eeas/building-global-europe_en.

④ David O'Sullivan, “The European Union and the Multilateral System,” European Parliamentary Research Service, March 2021, p.6, https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/689365/EPRS_BRI(2021)689365_EN.pdf.

主义的贡献》联合通讯,提出欧盟无法“单独推进多边主义”,而是应与志同道合的伙伴建立联盟推进其核心议程。其中欧盟多边合作的对象被限定为“与欧盟共享民主、人权和法治价值观的伙伴”。① 在此基础上,“基于规则的国际秩序”成为欧盟全球治理叙事的目标指向。2016 年《欧盟全球战略》将构建基于规则的国际秩序作为全球治理核心目标。2021 年,《欧盟战略展望报告》进一步提出应积极拓展全球治理内涵、构建新的国际规则,扮演国际秩序变革先锋角色。② “基于规则”的叙事建构经历了从“规则维护”到“制度改革与全球治理范畴拓展”,再到“规则更新与塑造全球秩序”的话语层次递进。这一叙事中的“基于规则”已不再仅指遵循具有广泛共识的国际法规则,而是更多强调由欧盟及其西方盟友主导界定、修正的小圈子的规则、规范。

在与经济、产业相关的全球治理叙事上,欧盟不断强化“竞争力”“去风险”叙事框架,将安全逻辑纳入全球治理议题,为其实行保护主义提供合法性。欧盟政策文件中经常将经济依赖、技术合作、产供链联系等传统经济议题重新置于战略安全框架之下讨论。2020 年欧盟委员会《关键原材料韧性》通讯将战略自主纳入维护开放的国际贸易与国际合作的语境之下,提出通过战略自主保护供应链安全,③在技术、产能等方面增强欧盟竞争力,减少对外部世界的依赖。欧盟委员会在《欧洲经济安全战略》中将供应链安全与经济竞争力等目标并列为欧洲经济安全核心支柱,提出对半导体、人工智能等关键技术开展风险评估,强调在“保持开放的基础上降低风险、增强韧性”。④ 可以说,“去风险”已成为欧盟参与全球治理

① European Commission, “Joint Communication to the European Parliament and the Council on Strengthening the EU’s Contribution to Rules-Based Multilateralism,” 17 February 2021, p.1, 13, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021JC0003.

② European Commission, “2021 Strategic Foresight Report: The EU’s Capacity and Freedom to Act,” 8 September 2021, https://commission.europa.eu/system/files/2021-09/strategic_foresight_report_2021_en.pdf.

③ European Commission, “Critical Raw Materials Resilience: Charting a Path Towards Greater Security and Sustainability,” 3 September 2020, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020DC0474.

④ European Commission, “Joint Communication on European Economic Security Strategy,” 20 June 2023, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52023JC0020.

的重要叙事标签。基于“竞争力”“去风险”叙事,欧盟形成了包括《欧洲芯片法案》《关键原材料法案》《外国投资审查条例》在内的一系列实施域外管辖的制度工具。欧盟“规则维护者”“风险管理者”的自我定位不仅强化了其在全球治理中的规范输出者的角色,也为扩大监管范围、强化规则输出以及实施域外干预提供了合法化依据。

(三)欧盟全球治理角色与观念转向的动因

欧盟全球治理观的转向源于欧盟发展模式蕴含的结构性矛盾,也受到外部变局的深刻影响。第一,民粹主义崛起动摇了欧盟后现代治理模式实验的内在基础。长期以来,欧洲地区一体化被视为超越民族国家治理,实现多边主义法治化、机制化的实验室。哈贝马斯等思想家所构想的超越民族国家的政治共同体,以协商民主、宪法爱国主义和公民身份重构为基础,推动社会民主主义和自由市场经济之间的妥协。这一发展模式被视为欧盟在全球治理中发挥规范性与榜样性作用的基础。然而,随着难民危机、英国脱欧相继发生,民粹主义在德、法等核心成员国强势崛起,欧盟区域治理受制于成员国国内选举政治、身份政治等因素,内部形成决策共识的难度加大,这对欧盟参与全球治理的政策产生了传导效应。民粹主义与激进右翼的崛起放大了欧盟内部的政治认同赤字,不仅侵蚀了欧洲一体化的国内政治基础,更通过将欧盟塑造为外部威胁的代表,瓦解了欧盟对外政策所需的共同话语框架,迫使欧盟机构在对外叙事中日益诉诸保护性和本土主义的话语,以回应成员国国内选民的焦虑。①

第二,全球政治经济力量格局与欧盟规范性力量定位之间的反差成为欧盟全球治理观转向的直接外部驱动力。欧盟长期自我定位为以规范驱动、超越传统地缘政治的权力形态。然而,这一自我认知有意忽视了欧盟的规范性力量与地缘政治经济利益的深度联系。21 世纪初以来,“有效多边主义”战略下的规范推广,契合其经济全球化和价值观的扩张需求。当欧盟自认为可在后冷战全球格局中与

① Rosa Balfour and Stefan Lehne, “Charting the Radical Right’s Influence on EU Foreign Policy,” Carnegie Europe, 18 April 2024, https://carnegieendowment.org/research/2024/04/charting-the-radical-rights-influence-on-eu-foreign-policy.

美国共同领导世界、欧盟企业在全球市场仍具有竞争优势时,开放、规则导向的自由主义规范与欧盟的地缘政治经济利益呈现出高度的一致性。而国际格局的深刻变化加深了欧盟的威胁认知。中国上升为世界第二大经济体、全球南方群体崛起动摇了欧盟在国际秩序中的领导者地位。欧盟在世界经济中的竞争力持续下降;在数字产业的算力、基础设施、人工智能应用等方面监管过度、投入不足的问题凸显,在高端制造业、绿色转型产业等传统优势领域也面临新兴市场国家的赶超。在此背景下,欧盟将安全与产业政策、贸易、投资、产供链、技术问题联系起来,通过安全化叙事,不断强化在全球治理领域的地缘政治经济转向趋势。

第三,欧洲中心主义与自由国际主义秩序观的内在矛盾决定了欧盟全球治理观的两面性。欧盟长期以自由国际主义秩序的捍卫者自居,强调基于规则的多边体系、制度化的国际合作以及"普世性"规范的价值。然而,这一秩序从一开始就承载着欧洲中心主义的历史基因,在话语叙事和实质内容上存在固有的矛盾。欧洲学者尼古拉迪斯在反思欧盟规范性力量概念时提出,欧盟的规范性议程往往将欧洲的特定历史经验以"欧洲模式"的形式推广至全球,欧洲的帝国主义和殖民历史又导致外界很容易将这种规范输出与具有殖民主义色彩的"文明化使命"相联系。加之欧盟的规范性力量在发挥影响的过程中难免带有某种欧洲中心主义倾向,更容易表现为"现代版本的文明化使命"。① 在行动上,这种思维表现为欧盟对国际规则、国际法"合则用、不合则弃"的双重标准,在内部法规和国际规则产生分歧时往往坚持前者。②

三 中欧竞合下的全球治理观共性与分歧

欧盟全球治理观的演进对大变局下中国与欧盟在相关领域的合作与竞争产

① Kalypso Nicolaïdis, "The Power of the Superpowerless," in Tod Lindberg, ed., *Beyond Paradise and Power: Europe, America, and the Future of a Troubled Partnership*, Routledge, 2004, pp.95-98.

② Oriol Costa, "A Force for and Because of Multilateralism: When Is the EU a Multilateralist Actor in World Society?" *Journal of European Public Policy*, Vol.20, No.8, 2013, pp.1223-1224.

生了深刻影响。21世纪初以来,中欧关系的发展大体经历了三个阶段:(1)中欧全面战略伙伴关系建立后的良好发展;(2)2006年后欧盟对华政策竞争性增强;(3)2016年后欧盟强调贸易公平问题、2019年提出对华“三重定位”,双边关系面临挑战但韧性犹存。① 在全球治理领域,中欧双方同样面临身份定位与政策实践的再定位、再调适:欧盟对华的认知定位包含了“合作伙伴”“谈判伙伴”“经济竞争者”“制度性对手”,而中国的对欧认知坚持中欧全面战略伙伴关系定位,主张中欧共同打造“和平、增长、改革、文明四大伙伴关系”,②不认同欧盟对华“制度性对手”的说法。③ 双方还在主权平等、多边主义与多极化、国际法治与国际秩序等全球治理核心观念上呈现互动乃至交锋态势。

(一)主权平等与不干涉内政原则

中国与欧盟都承认主权平等是国际交往的基本原则,并将其写入各自官方文件,但双方基于自身发展的历史经验与利益诉求形成了对主权观念的不同解读。

新中国成立后,中国认同威斯特伐利亚体系所确立的主权观念,坚决维护《联合国宪章》载明的主权平等和不干涉内政原则。20世纪50年代,中国政府提出的和平共处五项原则,丰富和发展了尊重国家主权、互不干涉内政等国际关系基本准则。改革开放以来,中国提出的国际关系民主化、建设持久和平共同繁荣的和谐世界、推动构建人类命运共同体的主张都将尊重国家主权作为逻辑起点。习近平主席2025年提出的全球治理倡议将主权平等作为五大核心理念之首。《构建更加公正合理的全球治理体系:中国的理念、倡议与行动》白皮书进一步提出“背离了主权平等原则,国际关系将退化为强权博弈”“主权平等是团结应对挑战的必

① 中国社会科学院欧洲研究所“中欧关系”课题组:《大变局下的中欧关系:调适与发展》,载《欧洲研究》,2025年第1期,第12页;崔洪建:《世界需要更具建设性和创造性的中欧关系》,载中国欧洲研究智库网络编:《多极化世界中的中欧关系》,2024年11月,第7-14页,https://ceus.shisu.edu.cn/_upload/article/files/a7/93/584741834b75880abe02c6396e09/dcbd3b18-fbb0-47fe-9fc0-00df0a7dfa78.pdf。

② 外交部:《中国同欧盟的关系》,2026年7月,https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gjhdqzz_681964/1206_679930/sbgx_679934/。

③ 外交部:《中欧举行第十三轮高级别战略对话》,2025年7月3日,https://www.mfa.gov.cn/wjbz_673089/xghd_673097/202507/t20250703_11664024.shtml。

然要求”。[①] 中国的主权观主张主权不可分割、不可让渡,强调国家主权与尊严应得到尊重,坚持不干涉内政原则。各国在尊重主权的前提下,在联合国框架内平等协商、参与全球治理,共同解决全球性问题。在此过程中,中国对主权的认知在参与全球事务的实践探索中与时俱进,积极接受国际合作深化过程中国际规范与国际法的新发展,在 WTO、亚太区域合作等机制中,承认条约规定的规则和争端解决机制在相应事项中对国家自主权的限制,但国家保留最终接受或退出相关规则、制度的权力,体现国家主权至上与提高治理效能之间平衡的原则。

相比之下,欧盟基于其超国家行为体的实践逻辑,形成了以主权共享和部分让渡为特征的多层治理体系,呈现出一定的“后威斯特伐利亚”主权观特征。欧洲历史上的帝国与殖民传统,也在一定程度上使其从自身价值观与利益出发干预他国事务的历史惯性得以延续。欧盟一方面承认主权平等原则在国际关系中的基础性地位;另一方面又认为主权并非不可分割,应当通过人权法、国际法等超越各国主权的规范来影响和约束各国行使主权,主张以“人道主义干预”为由干涉他国内政。欧盟在 2024 年联合国大会审议人权理事会报告时所作的声明中提出“主权与不干涉内政原则并不能免除各国依国际人权法承担的义务”。[②]

中欧围绕主权平等与不干涉内政的规范内涵、适用边界等问题的争论首先体现在主权和人权的关系上。欧盟倾向于强调“人权高于主权”,在冷战后前南斯拉夫冲突、利比亚和叙利亚危机等问题上主张人道主义干预;在涉疆、涉藏、涉港等中国内政问题上,欧盟指责中国以主权原则为由规避人权义务和国际责任。中国则强调主权原则是保障国家安全与发展利益的基石。中国承认国际社会在联合国框架下对保护各国民众免遭种族灭绝、族裔清洗等严重侵犯人权行为负有责任,但强调此类行动必须经联合国安理会授权。中国不接受欧盟借助所谓“普世

① 国务院新闻办公室:《构建更加公正合理的全球治理体系:中国的理念、倡议与行动》,2026 年 6 月,http://www.scio.gov.cn/zfbps/zfbps_2279/202606/t20260617_994999.html。

② European External Action Service, “EU Statement—UN General Assembly: Report of the Human Rights Council,” 1 November 2024, https://www.eeas.europa.eu/delegations/un-new-york/eu-statement-un-general-assembly-report-human-rights-council_en.

价值”干涉中国内政的做法,提出“以安全守护人权”“人民幸福生活是最大的人权”“发展是不可剥夺的基本人权”等主张。乌克兰危机爆发后,中欧之间围绕主权观念、难民危机出现新的争论。中国强调尊重各国主权与领土完整,同时重视相关方合理安全关切,主张在遵守联合国宪章宗旨和原则的前提下,通过对话谈判与外交斡旋和平解决危机。同时中方也批评欧盟对主权和国际规则的选择性适用:一方面回避乌克兰问题历史经纬的复杂性、强调维护主权原则的绝对性;另一方面又在伊拉克、叙利亚、伊朗等问题上借助“人权高于主权”的话语干涉内政、侵犯他国主权,实行双重标准。

(二)多边主义与多极化

中国与欧盟都认可多边主义是全球治理的核心原则,认为世界正处于多极化进程中,多边主义则是实现多极化的重要手段和路径。然而,双方围绕什么是真正的多边主义、多极化与国际秩序走向等问题的争论近年来不断显现。

世界历史上出现的多极秩序往往意味着强权之间的均势与妥协,而经验表明,两极争霸和“单极时刻”同样无法带来持久的和平与稳定。中国提出“建设平等有序的世界多极化”的目标,强调“多元共生、多极共存”,国家不分大小强弱都是国际社会的平等一员,同时各国也应遵守以联合国宪章宗旨和原则为基础、获得普遍认可的国际规则。① 中国所主张的多极化,既不是将世界划分为相互对立阵营的权力重组,也不是少数大国之间的权力分配,而是以主权平等为规范性内核,立足推进国际关系民主化,纠正历史上帝国主义、殖民主义带来的不公正做法,不寻求将中国的规范或规则强加给其他国家。

践行真正的多边主义是中国推动全球治理的基本原则,也是实现平等有序多极化的重要方式。全球治理倡议将践行多边主义作为倡议的核心理念之一,强调维护联合国作为践行多边主义、推进全球治理的核心平台地位。② 上述白皮书进

① 王毅:《建设平等有序的世界多极化应当是各国的共同责任》,人民网,2026年3月8日,https://world.people.com.cn/n1/2026/0308/c1002-40677356.html。

② 外交部:《全球治理倡议概念文件》,2025年9月1日,https://www.mfa.gov.cn/wjb_673085/zzjg_673183/gjs_673893/xwlb_673895/202509/t20250901_11699909.shtml。

一步系统阐释了中国践行多边主义的理论与实践,将多边主义界定为实现全球治理的“唯一可行路径”。①可以说,中国全球治理观念中的“多边主义”有别于一切形式的单边主义、小圈子与集团政治,在理念上呈现出包容性、多元主义和协商共识的鲜明特征。中国所倡导的是“真正的多边主义”,始终以联合国为核心、以包容性为底色,其治理路径是开放而非排他,其合作逻辑强调普惠而非阵营化。

近年来,欧盟全球治理观中的多边主义和多极化认知受地缘政治经济转向的影响,呈现出更显著的阵营化特征。伊拉克战争中,德、法等欧盟大国明确反对美国单边主义,强调通过联合国框架解决争端,当时一些欧盟国家的主张更接近于以联合国为核心、受国际法约束的多边治理目标。但此后,欧盟指责中国、俄罗斯、印度等非西方国家所主张的多极化不过是历史上大国均势与权力政治的翻版。在欧盟看来,多边制度、国际法等全球治理机制可以成为约束这些所谓“强权”的工具。② 随着国际力量对比调整加快,欧盟对多极化偏离其追求的秩序目标的担忧加剧:时任欧盟外交与安全政策高级代表博雷利曾多次提出要警惕“缺乏多边主义的多极化”,强调应当塑造“基于规则”而非“基于权力”的多极化。③ 欧盟委员会也提出“多极世界是欧盟面临的重大而紧迫的挑战”,需要通过联合“志同道合”的盟友重塑多边主义,使之符合欧盟利益和价值。④

---

① 国务院新闻办公室:《构建更加公正合理的全球治理体系:中国的理念、倡议与行动》。

② Giovanni Grevi and Álvaro de Vasconcelos, eds., “Partnerships for Effective Multilateralism: EU Relations with Brazil, China, India and Russia,” European Union Institute for Security Studies, Chaillot Paper, No.109, May 2008, https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/cp109_01.pdf.

③ European External Action Service, “The EU in the Multilateral System: Speech by the High Representative/Vice-President Josep Borrell at the UNited for a New, Fair and Inclusive Multilateralism Online International Conference,” 18 September 2020, https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-multilateral-system_en; Josep Borrell, “Meeting the Expectations for a Fragmenting World,” European External Action Service, 7 May 2023, https://www.eeas.europa.eu/eeas/meeting-expectations-fragmenting-world_en; Josep Borrell, *Europe Between Two Wars: EU Foreign Policy in 2023*, Publications Office of the European Union, 2024, p. 247, https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/2024/20236140_PDF_OF0523499ENN_002.pdf.

④ European Commission, “Joint Communication to the European Parliament and the Council on Strengthening the EU's Contribution to Rules-Based Multilateralism,” 17 February 2021, p.1, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021JC0003.

而以中国为代表的发展中国家对更公平、更具代表性的全球治理体系的改革诉求日益上升,动摇了西方自由主义主导的全球治理议程,使欧盟担忧其规范影响力的降低。① 这使欧盟一方面宣称要警惕多极化进程中的权力政治,另一方面又不断追求加强自身实力以适应变化的外部环境,事实上是更积极地参与到权力政治博弈之中。② 博雷利曾撰文提出,欧盟应当主动参与权力政治竞争,通过强化自身地缘政治能力、主动成为世界一极以捍卫其多边主义理念。③ 就此而言,欧盟强调的基于自身规则的多极化,本质上仍是试图以欧洲观念、规范主导多极化,这一倾向在乌克兰危机后进一步强化。

(三)国际法治与国际秩序

完善国际法律体系、践行国际法治都是中国与欧盟全球治理观念中的重要内容,但关于法律体系的内涵、国际秩序目标等问题上的分歧长期存在。中欧都将国际法治视为全球治理和国际秩序的重要规范基础和实践路径,主张通过多边机制和国际法律协调推动国际规则的形成。然而,中欧围绕国际法治的核心规范、国际法的优先适用性、国际规则制定权、涉外法治中的主权问题等出现明显的分歧。

中国的国际法治观念坚持以联合国宪章为核心,重视国际规则制定的代表性、民主性。在上述白皮书中,中国政府强调厉行法治应保证国际法平等统一适用原则,明确反对“例外主义”和“双重标准”。④ 冷战时期,中国接受包括联合国宪章在内的国际法基本原则,同时,对西方主导的一些国际条约持抵制态度。恢

① Edward Newman and Cristina G. Stefan, “Normative Power Europe? The EU’s Embrace of the Responsibility to Protect in a Transitional International Order,” *Journal of Common Market Studies*, Vol. 58, No.2, 2020, pp.472-490.

② Armin Steinbach, “The EU’s Turn to ‘Strategic Autonomy’: Leeway for Policy Action and Points of Conflict,” *European Journal of International Law*, Vol.34, No.4, 2023, pp.973-1006; Niklas Helwig, “EU Strategic Autonomy After the Russian Invasion of Ukraine: Europe’s Capacity to Act in Times of War,” *Journal of Common Market Studies*, Vol.61, S1, 2023, pp.57-67.

③ Josep Borrell, “How to Revive Multilateralism in a Multipolar World?” European External Action Service, 16 March 2021, https://www.eeas.europa.eu/eeas/how-revive-multilateralism-multipolar-world_en.

④ 国务院新闻办公室:《构建更加公正合理的全球治理体系:中国的理念、倡议与行动》。

复在联合国的合法席位后,特别是改革开放后,中国开始全面系统地融入国际法治体系,包括加入 WTO 等国际组织、加入贸易、金融、商务、气候、数字、刑事法律等领域的国际条约并推动其发展。党的十八大以来,中国发挥负责任大国的作用,在国际法治发展中扮演了积极参与者和引领者的角色,在太空、数字、海洋、极地等新疆域引领国际法律的制定;倡导成立国际调解院,为和平解决国际争端提供新的平台。针对一些国家滥用国内法实施域外管辖的做法,中国统筹国内法治、涉外法治和国际法治工具,形成涉外法律法规体系,开展涉外司法合作与斗争,形成了系统的国际法治观念和实践体系。①

虽然欧盟在其政策宣示中强调"多边体系必须牢牢植根于联合国宪章和国际法",②但在参与全球治理过程中,将内部法治工具外溢至国际和域外治理的做法近年来不断强化。在其多层治理实践中,欧盟法与成员国法的界限日趋模糊。欧盟将这一做法推广到全球治理领域,在主权原则和法律适用方面引发诸多问题。首先,欧盟在推动 WTO 体系改革过程中,不顾 WTO"特殊与差别待遇"的共识和发展中国家的发展需求,坚持将贸易投资规则与劳工标准、性别平等、碳排放等目标挂钩;其次,欧盟将其宣称的"民主、法治、人权"等宽泛、模糊的价值规范纳入国际法治实践之中,主张单方面将这些规范定义为国际法原则,超越一国主权、约束其内外政策与行为;最后,欧盟希望在经贸、气候等问题上通过内部治理法律的外部扩散和输出,形成事实上的国际规则,利用"布鲁塞尔效应"影响国际法律秩序的内容和发展方向。实质上,欧盟是以更具政治性的"基于规则的国际秩序"来替代国际法治原则。③

---

① 黄进:《全球治理倡议与国际法治:中国引领全球治理变革的实践探索》,载《人民论坛·学术前沿》,2026 年第 5 期,第 31 页。

② European Council, "EU Cooperation With the United Nations," 19 August 2026, https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-un-cooperation/.

③ Malcolm Jorgensen, "The Jurisprudence of the Rules-Based Order: The Power of Rules Consistent With But Not Binding Under International Law," *Melbourne Journal of International Law*, Vol.22, No. 2, 2021, pp.221-249; John Dugard, "The Choice Before Us: International Law or a 'Rules-Based International Order'?" *Leiden Journal of International Law*, Vol.36, 2023, pp.223-232.

这一系列观念差异集中体现在中欧双方关于“基于规则的国际秩序”的辩论之中。近年来,欧盟围绕“基于规则的国际秩序”夸大国际法的“普适性原则”,但往往刻意回避国际法的“国家同意原则”,甚至把不具备法律效力的政治承诺与联盟宣言,或是基于自身利益对既有国际法律与规则的选择性解读曲解为国际规则;[①]借助人权、自由等所谓“普世价值”消解国际社会普遍接受的主权原则。在南海问题上,欧盟将中国拒绝接受不具管辖权的临时仲裁庭裁决的合理行为说成是威胁地区和平稳定,破坏基于规则的国际秩序的单边行动。[②] 同时,欧洲议会报告歪曲中国积极参与推动全球治理体系改革的行动,指责中国通过进入国际体系内部,重塑国际规则,扩大制度影响力,利用“一带一路”倡议、金砖机制等工具改变多边秩序。[③] 中国则批评欧盟以“基于规则的国际秩序”为名,打造“小圈子”,垄断规则解释权。[④] 中方学者认为,全球治理应坚持各方平等参与、尊重文明多样性、反对排他性与集团化;欧盟的全球治理观则缺乏足够的客观性,带有浓厚的意识形态色彩,包含“以外求内”的考量,试图“规范世界”。[⑤] 中国前驻欧盟大使张明曾指出,“多边主义意味着平等、开放和包容。任何一方都不应该以自己的利益和观点为标准,垄断议题设置和规则制定,更不能把多边主义当作地缘博弈的工

① 杨磊鑫:《全球治理倡议对“规则秩序论”的批判超越及其现实意义》,载《印度洋经济体研究》,2025 年第 6 期,第 8 页。

② European Council, “South China Sea: Statement by the High Representative on Behalf of the EU on the Tenth Anniversary of the Arbitral Award between the Philippines and China,” 11 July 2026, https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2026/07/11/south-china-sea-statement-by-the-high-representative-on-behalf-of-the-eu-on-the-tenth-anniversary-of-the-arbitral-award-between-the-philippines-and-china/.

③ European Parliament, “Report on a European Parliament Recommendation 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,” 23 November 2023, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2023-0375_EN.html.

④ 王毅:《践行真正的多边主义,警惕“伪多边主义”》,外交部,2021 年 5 月 26 日,https://www.fmprc.gov.cn/wjdt_674879/wjbxw_674885/202105/t20210526_9176888.shtml。

⑤ 王义桅:《中欧多边主义比较:外交实践到外交哲学》,载《德国研究》,2021 年第 4 期,第 13 页。

具,以多边之名谋一己之私。”①

四 全球治理实践中的中欧竞合

从实践层面看,中欧在全球治理一些领域分歧凸显,但双方你中有我、我中有你的相互依赖依然存在,这为双方通过合作超越分歧、构建共识提供了空间。

(一)全球治理竞合的实践领域

1. 全球经贸治理

全球经贸治理是欧盟“去风险”“安全化”政策最直接的目标,但同样是中欧相互依赖程度最高的领域。近年来,欧盟强化“中欧贸易失衡”“产能过剩”叙事,提出“中国冲击 2.0”,②将传统的贸易问题与经济安全、产业安全、竞争力相联系,实施长臂管辖。以欧盟提出的产能过剩问题为例,2026 年 3 月,欧洲议会国际贸易委员会委托发布研究报告《产业产能过剩:聚焦中国》,考察中国 14 个工业部门,认定其中电子、电气机械、专用机械、测量仪器、橡胶塑料等 10 个部门存在产能过剩,并以半导体、电动汽车及电池、氢能和机器人为案例评估其对欧洲制造业的影响。报告认为,在电动汽车及电池领域,生产网络的重组与本地化降低了欧盟整车企业面临的产能过剩风险,但加深了对中国电池供应商的技术依赖。③ 欧盟违反世界贸易组织规则,在缺乏事实和法律基础的情况下,滥用贸易救济措施,借反补贴之名,以“贸易公平”为由发起针对中国电动汽车的调查并加征反补贴税。④

---

① 外交部:《多边主义是原则,不是选择——驻欧盟使团团长张明大使在〈欧盟动态〉网站发表署名文章》,2021 年 1 月 15 日,https://www.mfa.gov.cn/web/dszlsjt_673036/202101/t20210115_5376249.shtml。

② European Commission, “2026 State of the Union Address by President von der Leyen,” 16 September 2026, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/ov/SPEECH_26_1868.

③ Stefan Mayr et al., “Industrial Overcapacities, with a Focus on China,” European Parliament, March 2026, https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2026/783610/EXPO_STU%282026%29783610_EN.pdf.

④ 商务部:《商务部新闻发言人就中方在世贸组织起诉欧盟电动汽车反补贴终裁措施答记者问》,2024 年 11 月 4 日,https://wto.mofcom.gov.cn/xwfb/art/2024/art_f9bed1986ebd478eb2a012a34343ba5c.html。

这些以欧盟内部立法改变既有国际治理规则的做法违反了自由贸易原则,也加剧了中欧在经贸领域的摩擦。2025 年中欧互为第二大贸易伙伴,贸易壁垒及其可能引发的相互制裁将损害欧盟企业和消费者的利益。

与此同时,中欧在维持稳定的国际市场、开放的全球贸易体系和可预期的国际规则方面存有一定共识。面对美国保护主义和单边关税政策对既有国际经贸秩序的持续性冲击,中欧在维护 WTO 的权威地位、完善全球贸易治理体系、遵守国际经贸规则方面有着广泛的共同利益和共同需求。例如,中欧在投资便利化等议题上开展了卓有成效的合作;2024 年 12 月,中国、欧盟等世界贸易组织部分成员确认达成《电子商务协定》,形成首套全球性数字贸易规则,也表明中欧在通过多边机制处理经贸问题方面具有共同意愿和潜力。中欧双方需要在承认彼此发展利益和产业政策差异的基础上,坚持在以 WTO 为核心的多边贸易体系内通过协商处理补贴、市场准入、供应链安全等争议。

2. 绿色与气候治理

绿色与气候治理是中欧合作基础深厚、理念共识强的领域,也是中欧关系中能够持续释放合作动能的重要领域之一。然而,这一领域同样遭受欧盟相关政策政治化、安全化的挑战,面临新的制度摩擦。通过碳达峰、碳中和实现《巴黎协定》目标的合作是中欧关系中的亮点。中欧在清洁能源领域互补性强,在能源转型、气候适应、绿色低碳技术方面有着深入的合作。在特朗普政府退出《巴黎协定》的情况下,中欧继续深化在此领域的合作,为维护多边气候治理体系的稳定做出了积极贡献。中欧领导人于 2025 年 7 月发表《中欧领导人关于应对气候变化的联合声明》,强调《联合国气候变化框架公约》和《巴黎协定》是国际气候合作的基本遵循,认为中欧加强应对气候变化合作对维护多边主义具有特殊重要意义,并承诺提交覆盖全经济范围、涵盖所有温室气体的 2035 年国家自主贡献,为全球气候谈判提供稳定预期。声明同时提出加强在碳市场、能源转型、绿色低碳技术、甲烷治

理等领域合作。[①] 此外,生物多样性治理也是中欧合作开展全球环境治理的新领域。2022 年《昆明—蒙特利尔全球生物多样性框架》达成后,双方也在中欧环境与气候高层对话中持续推动相关合作。

然而,欧盟近年来不断强化气候与绿色治理的战略工具性,引入更多利益博弈与产业竞争的逻辑,绿色转型成为提升竞争力的工具。欧盟接连出台《欧洲绿色协议》《净零工业法案》《关键原材料法案》《碳边境调节机制条例》,将减排目标与本土制造业发展、关键产业与供应链主导权挂钩,搭建“去依赖、本土化、高标准”的绿色壁垒。尤其是碳边境调节机制将欧盟内部碳定价规则外溢至国际贸易领域,引发包括中国在内的发展中经济体对绿色壁垒和单边规则输出的关切。相比之下,中国则主张实现全球气候治理中公平、公正与发展权之间的平衡,维护《联合国气候变化框架公约》的权威性,坚持“共同但有区别的责任”原则;通过“一带一路”绿色创新、气候南南合作等方式支持发展中国家绿色转型,避免气候治理演变为新的贸易保护工具。

3. 数字等新兴技术治理

数字技术、人工智能等新兴领域正在成为中欧全球治理竞合的前沿。当前,人工智能已成为影响国家治理能力和国际权力结构的重要技术工具,人工智能技术的迅速发展进一步凸显了网络与信息安全、数字技术与数据流通等领域的战略价值,也使半导体、先进计算等底层技术和基础设施的重要性不断上升。主要国际行为体一方面围绕新技术研发与成果转化展开激烈竞争,另一方面不断探索技术监管的路径与标准,由此形成规范性竞争。

欧盟在新技术的研发投入、产业规模、成果转化等关键能力上明显逊于中美两国。为改善其在产业竞争中的相对弱势地位,欧盟选择强化自身在法律规范制定和输出上的优势并引入安全化叙事加以应对,从数据安全、消费者权益、平台责任等技术监管维度切入,强调数字治理与经济安全、社会安全的结合。欧盟出台

① European Council, “Joint EU-China Press Statement on Climate—The Way Forward After the 10th Anniversary of the Adoption of the Paris Agreement,” 24 July 2025, https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2025/07/24/joint-eu-china-press-statement-on-climate/.

的《一般数据保护条例》《数字服务法》《数字市场法》《人工智能法》都在不同程度上反映出欧盟这一逻辑:将安全化叙事纳入技术治理体系,用限制性条款保护本土产业,打造“欧洲人工智能”,以争夺竞争优势。2024 年生效的《人工智能法》首次建立覆盖人工智能全生命周期的风险分级监管框架,并明确要将欧盟规则塑造为全球人工智能治理的重要参照,其目标不仅限于规范欧盟内部技术应用,更是希望通过市场规模和监管标准实现规则外溢。① 相比之下,中国的《全球数据安全倡议》《全球人工智能治理倡议》《全球数据跨境流动合作倡议》始终坚持开放、公正、国际合作、共同治理原则,努力实现发展与安全间的平衡。②

中欧在未来技术发展模式和治理规则层面存在竞争,但双方在技术互补、防范技术风险、增加规则协调等基础性原则上存在一定共识。欧盟当前也意识到在这一领域规制性力量定位的局限性,提出了加大投入、补齐数字技术短板、提升人工智能基础设施能力的战略目标,与中国产业合作的空间加大。同时,中欧都有参与国际数字和人工智能治理规则塑造的需求,双方也在数据治理、人工智能安全和技术伦理等方面存在规范磨合与合作需求。中欧也认识到,应对人工智能监管、网络安全等全球性挑战需要通过合作消弭分歧:双方可以依托中欧科技合作指导委员会、中欧数字领域高层对话等双边机制,以及联合国《全球数字契约》、国际标准化组织等多边框架,推动规则协调、实现技术治理。

4. 全球发展治理

全球发展治理是中欧全球治理竞合的又一直接场域。面对全球经济增长乏力、发展赤字扩大以及联合国 2030 年可持续发展目标落地滞后等问题,中欧都主张推动全球发展、维护多边发展合作体系,支持发展中国家现代化的努力,在推动

---

① Official Journal of the European Union, “Regulation (EU) 2024/1689 of the European Parliament and of the Council of 13 June 2024,” 12 July 2024, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401689.

② 网信办:《全球人工智能治理倡议》,2023 年 10 月 18 日,https://www.cac.gov.cn/2023-10/18/c_1699291032884978.htm;新华网:《全球数据安全倡议》,2020 年 9 月 8 日,https://www.xinhuanet.com/world/2020-09/08/c_1126466972.htm;网信办:《全球数据跨境流动合作倡议》,2024 年 11 月 20 日,https://www.cac.gov.cn/2024-11/20/c_1733706018163028.htm。

全球发展目标实现上具有广泛的共识,在此领域开展深层次合作可以为全球发展提供更多公共产品。中国“一带一路”倡议与欧盟“全球门户”战略虽在发展理念、执行标准与运行模式上存在差异,但二者有着共同的目标指向:完善基础设施互联互通、推动全球绿色转型与数字发展、推进全球南方国家现代化等;双方在非洲、拉美、亚洲等区域具有开展三方合作的潜力。

然而,欧盟也逐步将发展合作与地缘政治、经济安全及规则标准挂钩,全球发展治理的战略属性不断增强。欧盟通过在援助中附带政治条件、绑定规则、标准和制度输出,提升其在全球发展治理中的影响力。欧盟还试图将“全球门户”战略作为“一带一路”替代方案的战略工具。中国的国际发展治理则聚焦解决发展不平衡问题,重在提升受援国的发展能力,而非通过规则标准设置新的发展门槛。2021 年 9 月,习近平主席提出全球发展倡议,强调发展优先、以人民为中心和普惠包容的理念,通过高质量共建“一带一路”、南南合作等方式推动发展中国家基础设施建设和经济发展。①

(二)秉持“共商共建共享”理念寻求中欧合作新路径

中国共商共建共享的全球治理观为中欧加强合作共同推动全球治理体系和国际秩序的变革提供了诸多启示。首先,中欧需要克服双方间的认知赤字和信任赤字,为深化合作消除障碍。中欧在全球治理领域的分歧是双方在理念、利益诉求和国际角色认知等方面差异造成的。国际力量结构变化和地缘政治竞争加剧,令欧盟对自身国际影响力及外部竞争环境的认知发生变化,产生战略焦虑。这在一定程度上放大了欧盟的竞争性思维,导致中欧在全球治理领域的分歧进一步凸显。面对自身的相对衰落和竞争力下降难题,欧盟部分政客选择迎合内部民粹思潮、夸大外部威胁、放大认知偏差,将内部问题归咎于外部“不公平竞争”,掩盖自身的结构性矛盾:在叙事上,欧盟强调俄罗斯安全威胁、将中俄正常经贸往来曲解为对俄军事援助,渲染“中国冲击 2.0”,炒作“制度竞争”“产能过剩”;在行动上,

① 习近平:《坚定信心 共克时艰 共建更加美好的世界——在第七十六届联合国大会一般性辩论上的讲话》,新华社,2021 年 9 月 21 日,http://www.xinhuanet.com/world/2021-09/22/c_1127886754.htm。

以“供应链安全”“贸易公平”或“绿色门槛”为由对中国产业设限。然而,这些竞争性、对抗性政策无助于解决欧盟自身面临的系统性、结构性矛盾,以阵营对抗、设置壁垒回避矛盾,只会加速欧洲的衰落。相反,跳出零和博弈思维,改变焦虑情绪影响下的外部归因与偏差认知,认识到中国的商品、市场和技术给欧洲产业升级与转型带来的机遇,以及维持中欧全面战略伙伴关系的稳定对国际秩序积极变革的意义,有助于欧盟在全球治理中继续发挥领导作用。

其次,中欧双方需要通过对话协商,激发合作韧性,建构全球治理的新共识。如上文所述,中欧围绕“主权平等”“国际法治”“多边主义”“国际秩序”等核心理念做出了不同解读;在产业政策、市场准入和贸易规则等方面也存在诸多分歧。这反映出中欧在全球治理理念、制度逻辑和政策实践层面存在一定差异的现实。但中欧脱离现有国际制度框架走向脱钩或对抗,无益于自身的发展,也会损害全球治理机制的有效性。因此,双方需要在现有机制的基础上协调利益,改善认知,建构共识,推动机制改革与创新。例如,2026 年 6 月,中欧双方决定通过对话磋商处理经贸摩擦,正式成立中欧贸易投资磋商机制,下设贸易和投资平衡、出口管制、知识产权、世界贸易组织改革四个工作板块,①明确了“稳定、平衡的中欧关键贸易伙伴”新定位,并在 2026 年 10 月磋商机制第二次例会上形成了成果清单。②这不仅表明互利合作的韧性是中欧关系的常态,也体现了中欧在现有全球治理体系内部就相关领域问题实现动态、有效协调的可能性。

最后,欧盟需要放弃美欧共治主导国际秩序的幻想,与中国一道努力推动普惠包容的经济全球化与平等有序的世界多极化,促进国际秩序的积极变革。欧盟长期以来希望在扮演全球治理引领者角色和维持美欧共治之间寻求平衡。这一目标因特朗普冲击下美欧裂痕扩大而困难重重,欧盟不得不转向战略自主,更多考虑多边选项,欧盟成员国也更加重视对华务实合作、巩固对华关系,强调维护产业合作和市场开放。疫情后,法国、德国、意大利等欧盟成员国领导人先后访华,

① 钟声:《中欧经贸完全能够在发展中实现动态平衡》,《人民日报》,2026 年 7 月 8 日,第 3 版。

② 钟声:《中欧要做彼此稳定、平衡的关键贸易伙伴》,《人民日报》,2026 年 10 月 12 日,第 3 版。

取得一系列成果。面对大国关系变局,中国一贯坚持自身作为全球南方一员的身份定位,不认同“国强必霸”,[①]强调中欧合作要成就彼此又惠及世界。[②]

五 结语

欧盟全球治理观的形成与发展带有自身历史经验、发展道路的深刻印记。以规范性力量身份认知为基础的欧盟全球治理观成型于冷战后西方自由主义国际秩序的鼎盛期,在一定程度上具有欧洲中心主义和美欧共治领导世界的色彩。它通过主导全球多边机制和布鲁塞尔效应影响、塑造着全球治理规范。21 世纪以来,百年变局加速演进,西方自由主义国际秩序难以为继。在此过程中,欧盟多层治理模式在经济增长、民主制度、社会共识等多个维度遭遇挑战乃至危机,欧盟全球治理观出现了地缘政治经济转向。曼纳斯在《规范性力量欧洲:一个自相矛盾的术语?》一文中以设问的方式回应了“规范”与“力量”能否兼容的质疑,并认为二者并不矛盾;而欧盟近年的实践表明,“规范”与“力量”之间并不存在必然的一致性。当欧盟的力量出现衰落,自由主义国际秩序的理想与维护欧盟利益的现实之间的矛盾越来越难以调和,欧盟在全球治理中对多边国际制度的支持表现出更多选择性,更多转向建立排他性小圈子,诉诸贸易、技术、绿色壁垒和域外管辖。为回应自身力量下降的挑战,欧盟在全球治理理念和实践上采取了一系列通过操纵规范、维持自身主导地位的做法,与自由主义国际秩序赖以存续的经济相互依赖、民主宪政、国际制度等基本原则相矛盾。然而,这一转向并未使欧盟在规范和实践层面走出困境,传统规范的弱化加剧了欧盟内部治理的合法性争论,欧盟和成员国政府为迎合民粹主义而采取了一些内倾政策,导致全球治理层面的国际合

① 国务院新闻办公室:《携手构建人类命运共同体:中国的倡议与行动》, 2023 年 9 月,http://www.scio.gov.cn/zfbps/zfbps_2279/202309/t20230926_771203.html。

② 外交部:《习近平会见欧洲理事会主席科斯塔、欧盟委员会主席冯德莱恩》,2025 年 7 月 24 日,https://www.fmprc.gov.cn/wjb_673085/zzjg_673183/xws_674681/xgxw_674683/202507/t20250724_11676247.shtml。

作议程受限。这既无助于欧盟提升竞争力、实现增长所需的自由、开放、相互依赖的内外部环境的重建,也只会使欧盟与中国、美国等世界主要力量间的距离进一步拉大。

中国积极推动全球治理和国际秩序的变革,提出了共商共建共享的全球治理观,体现了中国文化传统“和而不同”的理念和当下推动构建人类命运共同体的天下情怀,指出了世界主要力量平等参与全球治理体系规则、规范塑造的方向。在此过程中,中欧作为在全球治理中负有重要责任的两大力量需要处理好规范与利益、依赖与自主、国家利益与国家责任、价值理性与工具理性之间的关系,回应自身、世界与时代的变化,在共同维护以联合国为核心的国际体系、以国际法为基础的国际秩序的基础上,通过对话、改革与创新实现国际秩序的积极变革。

尽管中欧双方在规则形成机制、治理理念和国际秩序演变方向认知上存在一定差异,但在安全、经贸、气候、数字、发展等领域存在巨大的合作空间;合作仍然是双方应对大变局下全球和自身发展挑战的现实选择,中欧能否超越零和逻辑,做到求同存异、管控分歧,并在全球治理中实现良性互动,不仅关乎中欧双方的共同利益,也在一定程度上决定世界能否构建起更加公正合理的国际秩序。

(**作者简介**:王展鹏,北京外国语大学区域与全球治理高等研究院、英语学院英国研究中心教授;陆准,北京外国语大学英语学院博士研究生。**责任编辑**:宋晓敏)