

欧盟对华清洁能源外交的地缘政治转向

张立铨 严少华

内容提要:欧盟自 20 世纪 90 年代以来开启对华清洁能源外交,近年来呈现出较为明显的从经济逻辑到地缘政治逻辑的转向。本文基于新古典现实主义分析框架对欧盟对华清洁能源外交转向的机制进行分析,认为受主要大国权力关系变化及地缘政治突发事件的影响,欧盟对华定位和态度发生重大转变,对华技术优势的缩小甚至逆转以及在清洁能源供应链上的对华依赖被欧盟视作重要威胁,因而采取降低对华依赖与提高本土产业竞争力的政策。特朗普政府的重新上台引发体系压力的变化,在短期内或许会促进欧盟加强与中国在气候变化和能源转型领域的合作,但由于欧盟对华清洁能源产业的技术优势下降以及依赖程度较深的威胁认知并未改变,欧盟对华清洁能源外交的地缘政治逻辑在未来仍会长期存在。

关键词: 欧盟 地缘政治 清洁能源外交 俄乌冲突 去风险

引言

欧盟作为全球气候治理的引领者,自 20 世纪 70 年代便开始了清洁能源的开发利用,并形成了发展清洁能源的市场基础、技术基础和制度基础。同时,推动清洁能源外交也逐步成为欧盟对外政策中的重要一环。^① 回顾欧盟的清洁能源外交实践,从横向对比来看,其清洁能源合作的重点发展对象在近年来发生了较大变化。例如,欧盟利用自身优势加强了与日本、印度、东盟、中东、非洲等国家和地区在太阳能、氢能等清洁

^① 目前,学界对于绿色能源外交、清洁能源外交和可再生能源外交往往不加区分,存在交叉使用的情况。清洁能源和绿色能源都是指代在使用中不产生碳排放的能源,二者所涵盖的范围并不存在较大的差别,但由于国际能源署(IEA)在研究报告中使用的是清洁能源(clean energy),欧盟在报告中也常常使用“清洁能源转型”“清洁技术经济”等,且学界对于清洁能源外交的定义更为明晰,使用频率更高,故本文采用“清洁能源外交”的定义。

能源产业上的技术交流合作,并提升到更重要的战略地位。^①与此同时,欧盟却减少了与中国的相关合作,甚至在清洁能源产业领域大力推动对华“去风险”,尤其是在中国清洁能源产业正实现快速发展的背景之下。从纵向对比来看,中欧绿色合作起步较早,气候变化和能源转型是中欧开展长期合作的重点领域,而近年来的进展却十分有限,尤其是欧盟对华清洁能源外交的重点从早期的技术援助转向如今的技术竞争,采取对中国电动汽车实施反补贴调查、开征关税等措施。导致上述变化的因素和机制是什么?这是本文关注的核心议题。

2025 年是中欧建交 50 周年,也是中欧关系承前启后的重要节点。欧盟对华清洁能源外交的偏好实际上体现了欧盟对华政策的总体走向,是认识和判断中欧关系变化的重要切入点和落脚点,需要密切关注和深入分析。2019 年,欧盟提出对华关系“三重定位”,并在文件中提及“中国是欧盟应对气候变化和实施清洁能源转型的战略伙伴”。^②然而,欧盟在对华清洁能源政策上愈发体现出其对中国的一重定位,即所谓追求技术领导力的“经济竞争者”。因此,欧盟对华清洁能源政策彰显了欧盟对华“三重定位”的矛盾性及复杂性,在某种程度上是观察中欧关系走向的风向标。分析欧盟对华清洁能源外交的历史和现实有助于我们把握欧盟当今对华政策的行为逻辑,同时为大国竞争背景下清洁能源的地缘政治内涵提供更深入的分析。

目前,学界对于欧盟对华清洁能源外交转向原因的探究,主要基于两个维度:其一,一些学者从权力政治和产业竞争的视角出发,强调欧盟“战略自主”目标对中欧经贸或能源关系的影响,认为在中美战略竞争的背景下,欧盟强化了全方位提升自主性的追求,摆脱对华依赖成为欧盟追求经济安全 and 提高竞争力的重要目标。^③例如,随着中国电动汽车、光伏发电等清洁能源产业在欧洲市场占据越来越高的份额,欧洲对自身产业竞争力下降的焦虑和担忧不断加剧,因而挑起产业争端加以应对。^④另外,也有观点认为,联合其他经济伙伴以加强清洁能源合作是欧盟防范中国竞争优势进一

① 参见 European Commission, “Key Partner Countries and Regions,” https://energy.ec.europa.eu/topics/international-cooperation/key-partner-countries-and-regions_en; 匡舒啸、张锐:《欧盟对非能源政策:最新动态、逻辑动因与影响》,载《教学与研究》,2023 年第 7 期,第 61-63 页;杨影淇、孙德刚:《欧盟对中东国家清洁能源外交的战略演进》,载《阿拉伯世界研究》,2024 年第 4 期,第 102-127 页。

② European Commission, “EU-China: A Strategic Outlook,” Strasbourg, 12.3.2019, JOIN (2019) 5 final, <https://commission.europa.eu/system/files/2019-03/communication-eu-china-a-strategic-outlook.pdf>.

③ 参见严少华:《欧盟战略自主与中国对欧战略新思维》,载《复旦学报(社会科学版)》,2021 年第 6 期,第 126-136 页;彭姝玮:《欧盟战略自主的状况与发展趋势》,载《人民论坛》,2023 年第 5 期,第 101 页;张立锬:《欧盟绿色能源转型政策成效及对中国的启示》,载《国际石油经济》,2024 年第 2 期,第 50-57 页。

④ 参见丁纯、张铭鑫、孙露:《中欧新能源汽车产业争端:现状、原因和前景》,载《欧洲研究》,2024 年第 2 期,第 36-62 页。

步提升、调整“印太战略”布局的重要环节,例如欧盟与印度建立清洁能源和气候伙伴关系,并加强与印度在太阳能技术上的合作,以降低对华依赖。^①其二,另一些学者则从地缘政治视角出发,认为2022年2月乌克兰危机升级作为重要时间节点给欧盟对外能源政策带来深刻影响,即2022年欧盟面临的能源危机标志着其能源政策逻辑的现实主义转向或地缘政治转向。^②上述分析对于本文研究具有启发性,但显然不够全面及聚焦,我们应该采取更加综合的视角去看待中欧清洁能源外交,尤其是从长期政策演变的角度对过往和当下政策进行对比分析,这是既有研究中相对缺失的部分。

基于现有研究,本文首先梳理欧盟对外能源政策的三种基本逻辑,即经济逻辑、规范逻辑和地缘政治逻辑,并提出分析能源政策主导逻辑变化的分析框架。第二部分回顾欧盟对华清洁能源外交政策变迁的三个阶段。第三部分运用分析框架进一步阐述2022年2月至2025年1月拜登政府卸任以来欧盟对华清洁能源外交地缘政治转向的机制,即体系压力对欧盟对华清洁能源政策转向产生结构性影响,而乌克兰危机作为冲击变量加速欧盟对华态度转变。在地缘竞争加剧的背景下,中国清洁能源技术优势的彰显以及欧盟在清洁能源产业链对华依赖被欧盟视作重要威胁,最终导致欧盟政策的转向。第四部分则重点探究特朗普政府重新执政以来欧盟对华清洁能源外交的政策走向。最后部分为本文的总结。

一 欧盟清洁能源外交的分析框架

基于欧盟能源战略和外交实践的相关研究,^③本文进一步提炼出欧盟清洁能源外

^① 参见 Richard Youngs, “Europe’s External Energy Policy: Between Geopolitics and the Market,” CEPS Working Document, No.278, November 2007, <https://aei.pitt.edu/7579/1/Wd278.pdf>; 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59-63页;孙彦红:《欧盟经济安全战略及对华影响解析:从“开放性战略自主”到全面“去风险”》,载《俄罗斯东欧中亚研究》,2024年第2期,第27-28页;李昕蕾、刘小娜:《欧盟清洁能源供应链重塑的地缘化转向》,载《国际论坛》,2023年第5期,第70-95页。

^② 参见 Andreas C. Goldthau and Richard Youngs, “The EU Energy Crisis and a New Geopolitics of Climate Transition,” *Journal of Common Market Studies*, Vol.61, No.S1, 2023, p.119; 陈新、杨成玉:《欧洲能源转型的动因、实施路径和前景》,载《欧亚经济》,2022年第4期,第59页;张路:《地缘危机驱动下的欧盟能源安全政策转向——从理想主义到现实主义》,载《国际展望》,2023年第2期,第137页。

^③ 参见 Francis McGowan, “Can the European Union’s Market Liberalism Ensure Energy Security in a Time of ‘Economic Nationalism’?” *Journal of Contemporary European Research*, Vol.4, No.2, 2008, pp.90-106; Aad Correljé and Coby van der Linde, “Energy Supply Security and Geopolitics: A European Perspective,” *Energy Policy*, Vol.34, No.5, 2006, pp.532-543; Marco Siddi and Irina Kustova, “From a Liberal to a Strategic Actor: The Evolution of the EU’s Approach to International Energy Governance,” *Journal of European Public Policy*, Vol.28, No.7, 2021, pp.1076-1094; Anna Herranz-Surrallés, “The EU Energy Transition in a Geopoliticizing World,” *Geopolitics*, Vol.29, No.5, 2024, pp.1882-1912; 崔宏伟:《欧盟能源安全战略研究》,知识产权出版社2010年版;崔守军、李竺畔:《地缘政治视角下的欧盟能源转型再审视》,载《欧洲研究》,2024年第4期,第113-132页;贺之杲、李冰:《安全化、市场化与规范化:欧盟绿色转型的三重逻辑》,载《教学与研究》,2024年第11期,第110-122页。

交的三种逻辑,即经济逻辑、规范逻辑和地缘政治逻辑。在不同时期,欧盟清洁能源外交的主导或压倒性逻辑会有所不同。至于主导逻辑发生动态变化的原因,本文将对新古典现实主义的分析框架进行修正,认为主要大国的权力分配变化对清洁能源外交政策的转变产生结构性影响,而与另一国的技术优势对比及相互依赖程度影响了威胁认知的变化,最终决定能源政策的转向。由于能源政策受外部冲击的影响较为明显,因而引入地缘政治突发事件和重大能源热点事件作为冲击变量,即地缘政治突发事件可能会加速能源政策的转向。^①

(一) 欧盟清洁能源外交的三种基本行动逻辑

“能源外交”这一概念最早始于第二次石油危机中对美国、苏联以及欧佩克国家对外能源政策的探讨,^②意指使用外交手段维护能源稳定供应和国家安全,并促进行为体在能源领域的合作。^③ 能源外交也是 2050 年实现净零排放的关键决定因素之一,清洁能源外交与传统能源外交不同,关注的重点不再是化石燃料,而在于应对能源转型过程中的地缘政治挑战以及加强在清洁能源领域的双边和多边合作,最终实现能源转型的平稳过渡。^④ 清洁能源外交的形式除了通过伙伴宣言、投资、援助等方式实现积极友好的共同发展以外,同时也兼具竞争和博弈的地缘政治色彩,当所面临的外部环境发生变化,尤其是一方感觉到利益受损或政治关系恶化时,技术出口限制、反倾销调查、经济制裁等贸易工具便会浮出水面。^⑤

1. 经济逻辑

经济逻辑背后是自由主义理论范式,因而也可称其为“经济自由主义逻辑”。对外能源政策的经济逻辑主要体现为重视通过清洁能源实现气候目标,并借助市场的自由化来为欧洲国家提供稳定和低廉的能源供应。在此逻辑下,欧盟并未将对外能源依赖视为能源供应安全的主要地缘政治或经济风险。除此之外,经济逻辑还表现为欧盟试图在其管辖范围之外规划单一市场以处理过境基础设施问题,通过传统的竞争政策

① 尽管欧盟包含许多国家,成员国内部也存在利益和观念的分化,但欧盟作为一个整体在国际舞台上发挥影响力,并且拥有相对一致的对外能源政策。因此,本文将其作为类似国家的单一行为体去探讨其清洁能源外交政策。

② Philip H. Abelson, “Energy Diplomacy,” *Science*, Vol. 192, No. 4238, 1976, p. 429.

③ Andreas C. Goldthau and Jan Martin Witte, eds., *Global Energy Governance: The New Rules of the Game*, Global Public Policy Institute and Brookings Institution Press, 2010.

④ Mirza Sadaqat Huda, “Renewable Energy Diplomacy and Transitions: An Environmental Peacebuilding Approach,” *Environmental Innovation and Societal Transitions*, 2024, p. 2, DOI: 10.1016/j.eist.2024.100815.

⑤ 李昕蕾:《德国、美国、日本、印度的清洁能源外交比较研究:兼论对中国绿色“一带一路”建设的启示》,载《中国软科学》,2020 年第 7 期,第 3 页。

与俄罗斯天然气工业股份公司进行商业往来等。^①这与欧盟在对外政策中秉承的自由主义逻辑一脉相承。作为全球重要经济体以及影响力较强的超国家联合体,欧盟拥有世界上最大的人员、商品、资金、服务自由流动的“边境自由的内部市场”,经济自由主义是欧盟推动欧洲一体化的底层逻辑和深层内涵,并同样体现在欧盟对外政策的方方面面。弗朗西斯·麦高文(Francis McGowan)在2008年指出,“市场自由化不仅是欧盟内部政策的基本原则,也是其对外能源政策的基本原则。”^②

经济自由主义逻辑和现实主义逻辑的主要区别在于其更注重绝对收益而非相对收益,在实际行动中推行市场机制和自由竞争原则,核心目标在于实现能源供应稳定及推动经济增长等。以2022年乌克兰危机升级前的俄欧能源关系为例,欧盟注重与俄罗斯建立和发展能源伙伴关系,长期致力于推动俄罗斯能源市场基于《能源宪章条约》的自由化改革和开放,以防止俄罗斯天然气企业的垄断,确保能源供应价格的稳定。^③换言之,欧盟相对忽视对能源供应国单一、巨额的进口依赖所带来的不对称性权力。正如门镜指出,欧盟一直认为从欧洲获得的巨大经济利益将阻止俄罗斯推动“能源的武器化”。^④

2. 规范逻辑

气候治理和清洁能源是欧盟发挥“规范性力量”的重要领域。^⑤第二次世界大战后,随着欧洲国家走向和解并实现一体化,欧盟的稳定和繁荣使其逐步成长为自由市场和超国家机构的典范。传播和推广自身制度、标准、价值观和规范也成为欧盟对外政策的重要目标。伊恩·曼纳斯(Ian Manners)在2002年首次将欧盟在国际事务中发挥的作用定义为“规范性力量”,强调欧盟在观念或意识形态上的权力。^⑥“规范性力量”通过“吸引”其他行为体追随自身规范的方式发挥作用,往往具有一定的利他性。^⑦欧盟通过双边合作或国际制度拓展自身影响力,具体表现为推动其他国家的能源转型进程,以及建立起以欧洲标准为基础的全球治理规范。有学者指出,市场化和制度化是欧盟能源安全战略的主要叙事,最终目的是建立一个经济和政治一体化的多边主义

① Andreas C. Goldthau and Nick Sitter, “A Liberal Actor in a Realist World? The Commission and the External Dimension of the Single Market for Energy,” *Journal of European Public Policy*, Vol.21, No.10, 2014, p.1452.

② Francis McGowan, “Can the European Union’s Market Liberalism Ensure Energy Security in a Time of ‘Economic Nationalism’?” pp.90–92.

③ 涂志明:《市场力量与俄欧能源关系》,载《世界经济与政治论坛》,2013年第6期,第37页。

④ 门镜:《欧盟与俄乌冲突:困境与出路》,载《俄罗斯研究》,2022年第6期,第93页。

⑤ 参见严骁骁:《反思“规范性力量欧洲”:理论与实践》,上海人民出版社2019年版。

⑥ Ian Manners, “Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?” *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40, No.2, 2002, pp. 235–258.

⑦ 宋黎磊:《关于欧盟作为一种规范性力量的讨论》,载《德国研究》,2008年第1期,第31页。

世界。^① 在过去的 70 年里,欧洲一体化进程旨在通过构建经济相互依存的结构来缓解旧大陆的紧张局势,更多是运用“基于规则的多边主义”的制度工具来推动能源的区域一体化。^②

需要说明的是,经济逻辑和规范逻辑在底层逻辑上存在相似之处,正如有学者指出,“自由市场逻辑由新自由制度主义延伸而来”“自由市场逻辑将通过市场交易达成的制度化合作作为实现自身利益的最佳途径”。^③ 两种逻辑都是旨在通过双边或多边合作建立起相对稳定、和谐的互动框架,都强调能源领域的非零和博弈,但是本文认为仍需将这两种逻辑进行区分,因为与经济逻辑不同的是,推广制度和规范^④的政策体现了对“软实力”的追求,由于“软权力”的提高最终存在转化为“硬权力”的可能,制度、价值观和规范同样会成为行为体对其他国家进行施压的工具。因此,对于与推广规范和制度相关的政策而言,其背后是现实主义还是自由主义的考量更多,需要结合具体的情境进行分析。

3. 地缘政治逻辑

在清洁能源领域,地缘政治逻辑指的是国际行为体在能源外交上更加注重相对收益,从权力视角看待彼此之间的互动。“地缘政治”的回归及复兴成为概括当今国际政治新变化的重要术语。当行为体为了安全和拓展生存发展空间采取相互竞争的地缘政治战略时,国际体系权力结构的不稳定趋势将进一步增强。^⑤ 在地缘政治复兴的背景下,国际行为体清洁能源政策的地缘政治转向获得越来越多的关注,而学界以往更为关注煤炭、石油、天然气等传统能源的地缘政治互动,几乎没有涉及清洁能源。能源地缘政治视角将行为体之间的能源互动视为零和竞争,认为能源会成为国家间竞争和冲突的根源。在地缘政治逻辑的引导下,决策者们看重相对收益和战略自主,即为了政治和安全诉求可以适当“牺牲”或“放弃”自由主义或多边主义原则。^⑥ 在安娜·赫兰兹-苏拉莱斯(Anna Herranz-Surrallés)看来,地缘政治逻辑意味着行为体“通过国

① Aad Correljé and Coby van der Linde, “Energy Supply Security and Geopolitics: A European Perspective,” p.532.

② Steven Blockmans, “Why the EU Needs a Geopolitical Commission,” CEPS, September 15, 2020, <https://www.ceps.eu/why-the-eu-needs-a-geopolitical-commission/>.

③ 崔守军、李竺畔:《地缘政治视角下的欧盟能源转型再审视》,第 116 页。

④ 制度和规范之间既相互联系,又存在区别。制度是对规范的固化与执行,规范对制度设计起到引导与约束的作用。制度是规范性权力的执行工具,规范性目标驱动制度变化,但是制度相对于规范而言往往具有更高水平的正式性和强制性,规范的含义更加宽泛和灵活。

⑤ 王正毅:《地缘政治竞争为何复兴?》,载《国际政治研究》,2023 年第 6 期,第 13-15 页。

⑥ Tatiana Romanova, “A Choice between Neoliberal Engagement and Strategic Autonomy? The Impossibility of EU’s Green Cooperation with Russia between 2019 and 2021,” *Energy Policy*, 2023, pp.1-12, DOI: 10.1016/j.enpol.2022.113329; Marco Siddi and Irina Kustova, “From a Liberal to a Strategic Actor: The Evolution of the EU’s Approach to International Energy Governance,” pp.1076-1094.

际等级制度和全球大国竞争的视角来看待能源转型”,即在全球竞争日益激烈的背景下,决策者更加重视如何通过能源政策来争夺技术和战略价值链的控制权,提升相对权力地位,而非仅仅考虑经济或环境层面获得的绝对效益。^①而就清洁能源领域而言,清洁能源标准的制定权、关键矿产供应链的控制、使用新技术制造廉价零部件的能力以及低碳燃料的生产和出口四个方面被认为是获得地缘政治影响力的重要来源。^②此外,地缘政治逻辑同样强调地缘政治突发事件对欧盟能源政策变化带来的影响。^③当能源市场受到地缘政治危机的影响时,原先基于经济逻辑的能源战略也会引起决策者和学者的反思,并有可能迅速转向更加强硬的对外政策。

(二)影响清洁能源外交主导逻辑变化的因素和机制

促使国际行为体清洁能源外交逻辑从经济逻辑转向地缘政治逻辑的因果机制是什么?对此,我们需要进一步展开分析。本文假设,在体系压力的影响下,行为体之间的技术差距及脆弱性相互依赖程度影响着威胁认知,进而决定其对外政策,这对于曾经在某个领域具有较大领先优势的行为体来说,政策转向的程度会更加明显。此外,能源作为深受全球形势和地区局势变化影响的政策领域,地缘政治突发事件的作用同样不容小觑,是影响行为体能源外交的调节性变量。地缘政治突发事件的出现有可能在短时间内增强行为体的威胁认知,进而增强对外政策的竞争性和冲突性。

1.主要大国权力关系的变化及地缘政治突发事件

首先,体系层次因素是分析清洁能源转型政策的起始变量,国家或国家集团的清洁能源外交同样是对体系刺激做出的反应。国际体系由结构和互动的单元构成,结构对国际行为体的行为形成制约,结构的三个组成要素为排列原则、单元的特性和能力分配。排列原则和单元特性为常量,能力分配即主要国家的权力分配为变量。对于结构现实主义者而言,随着时间的推移,经济增长率差异将导致国家间相对实力对比的变化,这构成国际政治的驱动力。^④当下,体系结构和进程的变化主要体现为中国实力的上升以及中美战略竞争的白热化。欧盟作为美国盟友,其受到的体系压力不仅来源于国际体系结构变化对自身国际地位以及全球竞争力的影响,同样受到追随美国遏华政策的战略压力,美欧之间协调力度的提高和步伐的加快可能会挤压欧盟对华政策

^① Anna Herranz-Surrallés, “The EU Energy Transition in a Geopoliticizing World,” p.1891.

^② Jason Bordoff and Meghan L. O’ Sullivan, “Green Upheaval: The New Geopolitics of Energy,” *Foreign Affairs*, Vol.101, No.1, 2022, pp.68-84.

^③ 江思羽:《组织行为与制度变迁——欧盟能源治理的三重逻辑》,载《世界经济与政治》,2024年第2期,第120页。

^④ [加]诺林·里普斯曼等:《新古典现实主义国际政治理论》,刘丰、张晨译,上海人民出版社2017年版,第17页。

的战略空间,对中欧关系带来消极影响。^①

其次,“结构性调节因素”会起到修正体系结构以及影响个体单元外部行为的作用。在新古典现实主义看来,相对实力分布和权力趋势受到技术、地理等“结构性调节因素”的影响。^② 影响清洁能源外交政策的“结构性调节因素”主要体现为地缘政治突发事件和重大能源热点事件,它们起到“加速器”的作用,使能源供需格局发生改变,对一国的能源外交形成直接冲击。例如,2020 年年初新冠疫情蔓延加上沙特与俄罗斯发起能源价格战产生的叠加效应,导致全球能源市场出现剧烈动荡。^③ 再如 2022 年 2 月乌克兰危机、2023 年 10 月巴以冲突的骤然升级都作为地缘政治突发事件影响能源格局,尤其是俄罗斯、伊朗、沙特等中东国家都是对能源体系产生影响的能源生产大国。

2. 威胁认知

尽管受到体系刺激,但行为体并不一定会转变其外交政策。此时,是否感受到威胁以及对于威胁程度的认知将影响决策的最终变化。作为一种心理状态,威胁是个体对其面临的情境以及对手在当下或未来行为的预期,尤其是判断对方是否会对自身利益造成伤害。^④ 威胁认知作为影响行为体战略选择的重要变量,最早源于对国际安全、联盟管理和制衡行为的研究。例如斯蒂芬·沃尔特(Stephen Walt)在分析联盟形成时指出,制衡的出现更多是因为感知到威胁的存在,而综合实力、地缘毗邻性等是影响威胁感知的重要因素。^⑤ 尽管威胁认知常常被认为是对于传统安全问题的认知,但随着经济议题的安全属性越来越凸显,本文认为威胁认知同样可以用来分析能源部门的相关决策。在杰弗里·威尔逊(Jeffrey D. Wilson)看来,“能源安全化”指的是“政府将能源视为对国家利益的‘生存性威胁’的过程,它发生在能源问题涉及经济、政权、地缘政治安全问题的国家,驱使着政府采取民族主义的政策框架。”^⑥ 本文之所以使用“威胁认知”而不是“威胁感知”的概念,是因为“感知”强调直觉和情绪,“认知”则体现了感知基础之上更加理性和谨慎的判断,感知到威胁不一定会转化为更加强硬的决策,但是当经过理性观察和分析之后认为威胁确实存在时,才会有转化为政策的可能。另外,在建构主义学者看来,政治制度或意识形态等因素或许同样会影响威胁认知的

① 卓华、王明进:《欧美涉华协调及其限度》,载《现代国际关系》,2021 年第 10 期,第 10 页;严少华:《欧美对华政策协调及其局限》,载《国际问题研究》,2022 年第 1 期,第 67-75 页。

② [加]诺林·里普斯曼等:《新古典现实主义国际政治理论》,第 39-40 页。

③ 杨宇、何则:《能源地缘政治与能源权力研究》,载《地理科学进展》,2021 年第 3 期,第 531 页。

④ David A. Baldwin, “Thinking about Threats,” *The Journal of Conflict Resolution*, Vol.15, No.1, 1971, p.72.

⑤ [美]斯蒂芬·沃尔特:《联盟的起源》,周丕启译,上海人民出版社 2018 年版,第 24 页。

⑥ Jeffrey D. Wilson, “A Securitisation Approach to International Energy Politics,” *Energy Research & Social Science*, Vol.49, 2019, p.114.

判断,但由于欧盟对华政策中的意识形态因素一直存在,并没有发生较大的变化,因而不能有效解释欧盟对华清洁能源外交的转向。综上,在清洁能源转型的背景下,威胁认知的大小主要受到双方在清洁能源技术上的差距和相互依赖程度的驱动。

(1) 技术优势

能源转型离不开技术变革的驱动。^① 清洁能源外交的技术属性较强,强大的产业技术实力是行为体发展清洁能源的基础,而缺乏相关技术能力的国家往往只能通过获取技术转移或技术援助的方式实现追赶。^② 关键的清洁能源技术大致可分为发电技术、储能技术、电动车技术及数字技术等类型。之所以把技术优势的变化作为衡量威胁认知的重要因素,是因为国际行为体对彼此技术差距的变化十分敏感。对于技术守成国来说,维护既有优势、护持霸权是其重要目标。近现代国际关系史表明,当技术主导国意识到自身在某项技术的优势地位正在丧失,自身的危机感和焦虑感就会增强。正如任琳和黄宇韬的研究表明,当霸权国感知到比较权力优势有所下降之时,国家逻辑就会“校正”市场逻辑,即对崛起国采取技术限制的政策。^③ 这在近年来美国对华技术竞争的现实中得到较为明显的体现。就清洁能源技术而言,本文将技术优势量化为在全球清洁能源市场的占有率以及关键技术(清洁发电技术、电动汽车、锂电池等)的技术成熟度和专利数。全球市场占有率之所以能体现技术优势,是因为占有率体现了技术商业化的能力,占有率高意味着技术应用成熟且价格具有竞争力,装机容量同样体现这一特征。关键技术的技术成熟度以及专利数背后不仅体现一国对于清洁能源技术的政策支持程度和研发投入,也能反映技术是否存在持久的创新能力。

(2) 相互依赖程度

经济相互依赖与和平/冲突之间的关系一直是国际关系学界的重要研究议题,其研究成果大致可以分为相互依赖和平论(又称为“商业自由主义”或“贸易和平论”)以及相互依赖冲突论两类。两种截然不同的认知会影响其在经济部门采取自由主义还是现实主义政策。而在相互依赖理论的发展过程中,“敏感性”和“脆弱性”相互依赖理论得到最为广泛的讨论。罗伯特·基欧汉(Robert O. Keohane)和约瑟夫·奈(Joseph S. Nye)认为,非对称相互依赖是权力的来源,但脆弱性相互依赖拥有敏感性相互依赖所缺失的战略意义,各行为体获得替代选择的相对能力与付出的代价决定其相互

^① 郭丕斌等:《社会—技术变迁驱动能源转型研究框架与述评》,载《科技进步与对策》,2019年第10期,第153页。

^② 姜波:《印度绿色能源外交行为模式探析》,载《国际关系研究》,2024年第2期,第28-29页。

^③ 任琳、黄宇韬:《技术与霸权兴衰的关系——国家与市场逻辑的博弈》,载《世界经济与政治》,2020年第5期,第131-153页。

依赖的脆弱性程度。^① 基于《权力与相互依赖》一书对传统能源依赖的讨论,本文采用两个变量来衡量清洁能源产业的依赖度。一是清洁能源技术供应链和关键原材料的对外依存度和集中度。对外依存度以进口占总体消费的比例来衡量,如果高于 50%,属于较高的对外依赖。对外依赖的集中度则看进口是否只依赖某个国家,如果超过 50%的进口来源于单一国家,则集中度较高。二是寻找替代来源的能力以及所需能源材料本身的特性,主要通过观察伙伴关系以及某种能源或材料供应链的中断是否给本国发展带来较大影响。^② 如果一国能够快速转向其他盟友或伙伴寻求替代化的供应,国家的威胁认知就会下降。需要指出的是,虽然许多研究把威胁认知和相互依赖程度作为两个独立的变量,认为相互依赖偏向于客观的经济规律,而威胁认知更多受到主观认知的影响。^③ 但在当今经济议题高度政治化和安全化的背景下,相互依赖的客观程度也会影响行为体对威胁的主观认知,因而本文将相互依赖程度作为影响威胁认知的主要因素之一。

表 1 威胁认知的衡量

		相互依赖	
		高	低
技术优势	下降	威胁认知最高	威胁认知较高
	提高	威胁认知较低	威胁认知最低

注:表由作者自制。

3.清洁能源对外政策

综上,当意识到自身的技术优势下降并且在竞争优势上有所落后,同时产业链、供应链的相互依赖程度很深时,行为体的威胁认知最高。因而,当行为体产生较高的威胁认知时,就会倾向于减少与特定国家的相互依赖,提高自身的产业独立性,试图实现“自主”的目标,在清洁能源转型领域,主要从清洁能源技术和关键矿产两个方面入

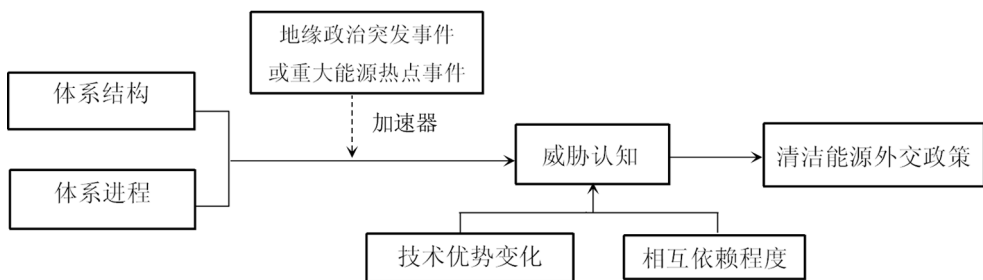
① [美]罗伯特·基欧汉、[美]约瑟夫·奈:《权力与相互依赖》(第四版),门洪华译,北京大学出版社 2012 年版,第 11-19 页。

② Marco Giuli and Sebastian Oberthür, “Assessing the EU’s Evolving Position in Energy Geopolitics under Decarbonisation,” *Italian Journal of International Affairs*, Vol.58, No.3, 2023, pp.154-156.

③ 参见韩萌、姜峰:《俄乌冲突下中东欧经济政策差异化动因:威胁感知与相互依赖》,载《欧洲研究》,2023 年第 3 期,第 66-70 页;陈小鼎、刘洋:《威胁认知、相互依赖与美国盟国对“一带一路”的政策差异》,载《国际论坛》,2024 年第 4 期,第 3-26 页。

手。然而,由于政策的转变同样可能带来经济上的成本,这种威胁认知不一定会立刻转化为强硬的对外政策,此时,地缘政治突发事件或将起到催化剂的作用,促使行为体借此团结区域内或国内各方,实现外交政策的转变。因此,本文假设,2022年2月俄乌冲突爆发不仅是欧盟对俄能源政策转向的重要节点,同时也是欧盟对华清洁能源外交更趋强硬的导火索。紧随俄乌冲突而来的能源危机增加了欧盟对他国单一依赖的焦虑,并外溢到对华清洁能源产业链依赖的担忧。因此,欧盟开始推动绿色产业议题的安全化,实施贸易保护政策来维护自身利益。此外,有两点需要说明:一是相对于体系层次变化带来相对间接的结构性影响来说,威胁认知会对清洁能源外交政策产生更为直接、核心和持久的作用;二是当行为体意识到竞争力下降或者自身利益遭到损失而采取强硬的政策时,其政策存在一定的“路径依赖”,尽管短期内或许会因为体系进程的变化或地缘政治突发事件的结束或缓和出现轻微的政策调整,但由于威胁认知已然存在,长期的地缘政治逻辑不会发生较大的改变,直到该行为体重新获得技术优势或者相互依赖彻底减少。

图1 影响国际行为体清洁能源对外政策的作用机制



注:图由作者自制。

二 欧盟对华清洁能源外交的演变及地缘政治转向

1994年,随着《能源宪章条约》的签署,欧盟能源外交的法律基础得以形成,此后,欧盟成员国逐步确立了统一的对外能源政策立场,并基于此开展能源外交。^①自20世纪90年代以来,欧盟对华清洁能源外交经历了三个阶段。第一个阶段为经济逻辑主导的时期,欧盟对华政策从早期的单方面技术援助发展为双方建立平等的伙伴关

^① 曹慧:《欧盟对外能源政策:关系结构与发展工具》,载《欧洲研究》,2014年第2期,第65-81页。

系。在这个时期,虽然爆发了“中欧贸易史上涉案金额最大的贸易摩擦事件”——中欧光伏贸易争端,但最终得到较为妥善的解决。第二个阶段为 2019 年冯德莱恩委员会上台以来,欧盟对华政策开始调整,在绿色转型领域出现整体以规范逻辑为主导的转向,但对华指向性有限,并未表现出明显的对华竞争和对抗色彩。第三个阶段即为地缘政治逻辑主导的阶段,自 2022 年 2 月乌克兰危机升级至拜登政府总统任期结束,欧盟开启从电动汽车到风电等清洁能源技术的对华贸易调查,以减少对华供应链的依赖。之所以将时间节点定于拜登政府结束总统任期之时,一是因为欧盟对华清洁能源政策受到体系压力的影响,而美国作为体系内的主导国以及欧盟的重要盟友,对欧盟对华清洁能源外交产生结构性影响;二是因为拜登政府就任美国总统期间与 2022 年乌克兰危机升级之后的时间段大致重叠,能够呈现欧盟在一个阶段内政策较为持续和稳定的变化。然而,特朗普的重新上台给国际体系和美欧双边关系带来巨大变化。出于研究设计的合理性和严谨性,我们需要分开检验和探讨。本文将在第四部分重点探讨特朗普政府在 2025 年 1 月上台以来的政策变化,进一步检验本文的分析框架以及地缘政治主导逻辑是否继续存在。

需要进一步说明的是,本文虽然重点分析欧盟 2022 年 2 月至今对华清洁能源外交政策地缘政治转向的机制,但回顾欧盟自 20 世纪 90 年代开始的对华清洁能源外交有其必要性和合理性。一是清晰展现主导逻辑的变化确实存在。既有研究往往只是分析当下欧盟清洁能源政策的地缘政治转向,缺乏与过往政策的对比,纵向对比视角的缺失会导致可信度下降,而对中欧清洁能源外交的历史进行追溯也是本文的创新之处。二是通过分析之前两个阶段也可以验证本文分析框架的合理性,即前两个阶段是否体现出以经济逻辑为主导或以规范逻辑为主导?此外,文章归纳了每个阶段的主导逻辑并不意味着其他逻辑的消失,也不是为了对三种逻辑进行明显的切割。例如,在第一个以经济逻辑为主导的阶段,欧盟也同时存在通过“援助—受援”模式影响中国环保政策制定的“规范”取向,但在纷繁复杂的现实中提取并识别出其中的主导逻辑,有助于我们更好地把握欧盟的对华政策动向,也可体现其理论意义和现实意义所在。

(一)以经济逻辑为主导:从技术援助到平等伙伴关系的建立

自 20 世纪 90 年代到 2019 年 3 月以来,欧盟对华清洁能源外交以经济逻辑为主导,欧盟开始为中国提供发展援助,而中国则开启技术追赶进程,随后发展为更加平等互惠的双边绿色合作伙伴关系,双方共同推动清洁能源技术的发展,同时在多边平台上助力全球气候与能源治理。

改革开放初期,中国在实现经济发展的同时,环境污染问题也愈发凸显,而中国当

时缺乏处理环境污染的资金和技术,因此,欧盟自20世纪90年代开始实施对华援助,成为向中国提供知识和技术援助的主要国际行为体。^①1994年,中欧开启“中欧能源政策对话”。一年后,欧盟将环境保护和科学技术合作作为对华政策的优先事项,由此开启中欧绿色合作。^②欧盟委员会声明:“为帮助中国应对环境问题,欧盟必须充分利用其在环境政策制定和清洁能源技术方面的专长,以及大力促进欧洲企业与中国建立长期技术合作伙伴关系的意愿。”^③2005年,中欧发表《中欧气候变化联合宣言》,表示将“加强包括清洁能源在内的气候变化领域的合作与对话,并促进可持续发展,具体包括低碳技术的开发、应用和转让”。^④在具体的合作层面,以风力发电技术为例,中国最初通过许可协议与欧洲风电企业开展战略合作,随着中国企业内部设计能力的提高,双方发展为共同设计的伙伴关系,直至中国公司的制造能力足以自行生产与欧洲同行质量相当的涡轮机,并成长为全球风电市场的主要参与者。^⑤此时,欧洲企业将中国视为合作伙伴而非全球市场的竞争者,因此愿意通过合作的方式实现互利,而中国企业抓住机遇实现了本国风电产业技术的自主发展。

随着中国经济实力的不断增强并成为世界第二大经济体,欧盟自2011年起不再将中国视作援助对象,对华清洁能源外交中的援助项目逐渐减少,双方更加强调彼此的技术合作与交流,并在清洁能源合作中取得诸多成果。2018年,中欧领导人在北京发布“气候变化和清洁能源联合声明”,将清洁能源领域的合作打造为中欧双边关系的主要支柱,并承诺在清洁能源发电方面交流实践经验,合作推动能源基础设施及储能设备更智能、更牢固,以及加强温室气体低碳排放的技术合作。^⑥除此之外,欧盟大力开展与中国在多边清洁能源治理中的交流、协调与合作,以发挥各自的优势。^⑦2017年9月,欧盟、中国与加拿大共同举办第一次气候行动部长级会议,为各国共同落实《巴黎协定》的沟通与合作提供重要平台。

① 傅聪:《中欧绿色合作:伙伴关系的历史演进与面临的机遇挑战》,载《太平洋学报》,2021年第11期,第83页。

② 汪万发:《中欧绿色合作伙伴关系探析》,载《德国研究》,2022年第3期,第46页。

③ European Commission, “A Long Term Policy for China-Europe Relations,” Communication, Brussels, 05.07.1995, COM(95) 279 final, pp.14-15, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/0bcb1c7-2c78-4bba-a027-f67035eeac4f>.

④ 中华人民共和国中央人民政府:《第八次中国—欧盟领导人会晤举行 发表联合声明》,2005年9月6日, https://www.gov.cn/zwjw/2005-09/06/content_29426.htm。

⑤ Rakshith Shetty, “How China Became the World’s Clean Tech Giant,” The Diplomat, April 27, 2024, <https://thediplomat.com/2024/04/how-china-became-the-worlds-clean-tech-giant/>。

⑥ 中华人民共和国生态环境部:《中欧领导人气候变化和清洁能源联合声明》,2018年7月18日, https://www.mee.gov.cn/ywgz/gjylhz/gjylhz/201807/t20180718_446855.shtml。

⑦ 傅聪:《欧盟气候能源政治的新发展与新挑战》,载《当代世界》,2019年第3期,第45页。

在这一时期,尽管中欧在光伏发电领域的贸易随着中国清洁能源技术的成熟和市场的扩大而出现争端,但此时是欧洲生产商提起诉讼,并非欧盟层面主动发起相关调查,并且最终经过谈判,争端得到较为妥善的解决。具体而言,2008 年前后,中国的光伏发电产业凭借良好的产能和质量成为全球领跑者,在价格上具有竞争优势的中国太阳能电池板大量出口至欧洲,对欧洲本土光伏发电产业带来不小的影响。2011 年,德国光伏制造商太阳能世界公司(Solarworld)和欧洲太阳能电池板制造商的代表性组织“Prosun 联盟”向欧盟委员会提起诉讼,要求对中国太阳能电池板进行反倾销和反补贴调查。最后,双方做出妥协和让步,欧盟有 18 个成员国反对征税,中国机电产品进出口商会代表中国光伏企业与欧委会最终达成价格承诺安排。关于为何中欧的光伏贸易争端能够得到较为妥善的解决,有学者指出,这是因为欧盟当时并非一个“成熟的战略参与者”,成员国内部对产业政策存在较大分歧,因此没有在对华征收反倾销税上达成统一立场。^① 但本文认为,这背后仍体现了欧盟以经济逻辑为主导的结果,在尊重成员国的意愿、获取来自中国的投资以及防止经贸冲突进一步外溢到其他领域的考量下,欧盟更看重长远的经济利益以及光伏消费本身带来的绿色效应,从而选择妥善处理光伏争端。

(二)以规范逻辑为主导:“开放性战略自主”与欧盟碳边境调节机制的推出

2019 年 3 月,欧盟发布对华战略文件,提出欧盟对华的三重定位为“伙伴、竞争者和制度对手”,这标志着对华政策出现明显调整,即从经济互利的“战略伙伴”转向较为矛盾的“三重定位”。这一时期,欧盟在对外贸易政策上也开始出现转向,主要表现为欧盟于 2021 年提出以“开放性战略自主”为指导原则的新贸易战略。^② “开放性战略自主”的核心原则为“开放性”和“自主性”。“开放性”原则体现了欧盟以规范逻辑思考其在全球贸易中的作用,表示将继续通过多边机制推动全球合作,支持基于规则的国际秩序,尤其发挥其在推进世界贸易组织改革的积极作用,努力恢复世界贸易组织争端解决机制。而“自主性”体现了欧盟在内外冲击下对于战略自主的追求,并逐步减少对域外国家的依赖。支持绿色转型也是 2021 年新贸易战略的六大核心领域之

^① Astrid Pepermans, “The Sino-European Solar Panel Dispute: China’s Successful Carrot and Stick Approach Towards Europe,” *Journal of Contemporary European Research*, Vol.13, No.4, p.1399; Simon Evenett, “China-EU Solar Panel Trade Dispute: Rhetoric versus Reality,” CEPR, June 5, 2013, <https://cepr.org/voxeu/columns/china-eu-solar-panel-trade-dispute-rhetoric-versus-reality>; 郑春荣、夏晓文:《中欧光伏争端中的欧盟与德国——基于三层博弈理论的分析》,载《德国研究》,2014 年第 1 期,第 23-27 页。

^② European Commission, “Trade Policy Review—An Open, Sustainable and Assertive Trade Policy,” Communication, Brussels, 18.2.2021, COM(2021) 66 final, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:5bf4e9d0-71d2-11eb-9ac9-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF.

一。尽管欧盟已逐步开始从地缘政治视角看待和处理国际事务,但在对华清洁能源外交中,仍未使用对华指向性较强的单边经贸工具。此时,欧盟主要通过自身在气候变化和清洁能源转型领域的规范性力量对其他国家产生影响。具体而言,冯德莱恩委员会上台后把欧委会定义为“地缘政治委员会”,并重提“主权欧洲”“战略自主”等概念,表明欧盟致力于在国际事务中提高自主性,并发挥更大的影响力。2019年7月16日,在冯德莱恩作为候选人提出的《2019—2024年政治指导方针》中,摆在优先事项首位的便是欧洲绿色协议。^①有学者指出,凭借长期的发展优势和政策基础,欧盟绿色新政是“战略自主”目标指导下提升全球气候治理和能源转型的领导地位、对其他国家施加影响进而在地缘政治变化的背景下恢复影响力和增强话语权的重要手段。^②

在清洁能源转型领域,欧盟提出了颇具争议的“碳边境调节机制”(Carbon Border Adjustment Mechanism, CBAM)。欧盟表示,此举通过对进口商品的碳排放量征收关税,防止“碳泄漏”,在为欧盟公司创造公平竞争环境的同时鼓励其他国家进行更清洁的工业生产。作为欧盟首创的机制,它实际上体现了欧盟在全球气候能源转型领域发挥领先作用、对其他国家产生规制性影响的追求。尽管CBAM的实施会对中国的产品出口带来影响,但是这个机制本身并不仅仅针对中国。综上,本文认为,在“战略自主”目标的驱动下,相比上一届欧委会,冯德莱恩委员会更加重视绿色议题,并试图利用自身的优势影响其他国家的绿色产业发展,其对外政策已出现一定的调整,同时在对华定位上也更具竞争色彩,但对华清洁能源政策本身尚未出现明显的地缘政治转向,也未出台针对中国清洁能源技术的具体举措。

(三)以地缘政治逻辑为主导:对华清洁能源技术和市场竞争

2022年2月乌克兰危机升级及随之而来的能源危机对欧洲造成强烈冲击,欧盟对华政策发生急剧转变,在经贸领域“去风险”成为对华政策的重要内容。2023年,欧盟首次出台“欧洲经济安全战略”并正式通过《外国补贴条例》,这不仅表现出其维护经济安全的决心,同时为自身使用贸易工具提供更多的行动依据。2024年1月,冯德莱恩在达沃斯论坛上发表演讲时再次表明,欧盟要在清洁能源经济中拥有强大的竞争力,包括在清洁能源技术开发和创新方面发挥领导作用,以防范过度依赖某一国家或贸易带来的风险。^③自2022年2月乌克兰危机至2025年1月以来,欧盟对华清洁能

^① European Commission, “Commission’s Priorities 2019–2024,” https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024_en.

^② 董一凡:《试析欧盟绿色新政》,载《现代国际关系》,2020年第9期,第46–47页。

^③ World Economic Forum, “Ursula von der Leyen’s Speech to Davos in Full,” January 16, 2024, <https://www.weforum.org/agenda/2024/01/ursula-von-der-leyen-full-speech-davos/>.

源外交政策可以概括为对中国电动车、风力发电等清洁能源技术进行“打压”,在关键矿产价值链供应链上推动对华“去风险”,以及在第三方国家和地区与中国争夺清洁能源市场和影响力三个方面。

第一,欧盟在电动车技术和风力涡轮发电技术等方面对华采取贸易保护主义举措,防止中国清洁能源技术在欧洲市场份额的进一步提高。2023 年 10 月 4 日,欧盟正式开启针对中国电动车产业的反补贴调查,涉及的被调查产品为九人或九人以下的纯电动汽车。^①在欧盟官员看来,对华发动反补贴调查的起因是需要确认中国是否通过直接和间接补贴的方式出口过剩产能至欧洲,并扭曲欧洲汽车市场。^②2024 年 7 月 5 日,欧盟针对中国生产纯电动汽车的临时反补贴税正式生效,税率最高达到 40% 以上,欧盟成员国需在 4 个月内对最终关税做出决定,一旦通过,关税将在未来五年有效。2024 年 10 月 4 日,欧盟成员国投票表决,以 10 票赞成、5 票反对、12 票弃权的结果支持对中国出口欧盟的电动汽车征收关税。除了在电动车领域以外,欧盟还开启了对中国风电产业的反补贴调查。2024 年 4 月,欧盟发起对参与西班牙、希腊、法国、罗马尼亚和保加利亚风电项目的中国风力涡轮机供应商(金风科技、远景能源)的首次调查。与 10 年前的中欧贸易争端相比,此时的调查带有更强烈的政治色彩,表明欧盟对华政治和经济态度变得更加强硬,这是地缘政治逻辑的直接体现。一是提请调查的对象不同,对华光伏发电反倾销调查是欧洲企业在市场竞争中实力相对下降后采取的行动举措,而如今对华电动汽车调查由欧盟委员会直接发起;二是反倾销和反补贴调查之间的差别,反倾销往往针对特定企业或者某一行业,而反补贴调查指向对象国的产业政策和补贴政策,体现出欧盟对华制度竞争的考量。

第二,欧盟致力于摆脱在清洁能源供应链上的对华依赖。欧盟关键矿产几乎全靠进口,而中国是欧盟关键矿产最大进口来源地。欧盟十分担心这种依赖会像对俄罗斯的依赖一样给自己带来风险,即从对石油、天然气的依赖转向对矿产资源的依赖。^③为此,欧盟委员会在 2022 年发布的“战略性依赖”报告中有 73 次提到中国,并表示如果不采取行动,欧盟对中国的稀土和稀土永磁体价值链的战略依赖只会加深,并受制

^① “Notice of Initiation of an Anti-subsidy Proceeding Concerning Imports of New Battery Electric Vehicles Designed for the Transport of Persons Originating in the People’s Republic of China,” OJ C, C/2023/160, October 4, 2023, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:C_202300160.

^② European Council on Foreign Relations, “Strategic Priorities: Creating Momentum for an Effective Approach to China,” November 16, 2023, <https://ecfr.eu/article/strategic-priorities-creating-momentum-for-an-effective-approach-to-china/>.

^③ Oliver Noyan, “EU Aims to Lessen Dependency on China with Raw Materials Act,” Euractiv, September 14, 2022, <https://www.euractiv.com/section/circular-economy/news/eu-aims-to-lessen-dependency-on-china-with-raw-materials-act/>.

于出口管制和价格波动的影响。^①为“确保清洁能源供应链的安全”,欧盟出台《关键原材料法案》,并确立提高本土提炼能力和加工能力的目标,以及明确“对单一第三方国家原材料依赖不能超过65%”的要求。^②除关键矿产领域之外,欧盟致力于提升本土清洁能源产业的制造能力,最终减少对华进口。例如,欧盟推出“净零工业法案”,涵盖太阳能光伏和太阳能热利用技术、氢能技术等制造净零排放技术所需的最终产品、部件和机械,旨在通过加大投资、简化和加快许可程序等途径最终实现“净零制造能力至少满足欧盟年度部署需求40%的目标。”^③在欧盟看来,欧洲的太阳能生产商在规模和价格上都面临竞争力不足的情况,例如德国生产的太阳能电池板的生产成本比中国高出40%。因此,欧盟希望到2030年将太阳能发电能力提高到30吉瓦,以减少对中国的依赖,在21世纪中叶实现碳中和。^④

第三,欧盟加强与“志同道合”国家的合作,试图在寻求供应链多样化的同时,对冲中国在清洁能源产业上的影响力。一方面,欧盟在经济伙伴关系中更加注重地缘政治考量。在对华关系上,欧盟力图建立“排他性”的产业联盟,寻求中国以外国家的关键矿产进口。美欧还成立安全供应链工作组,合作提升稀土磁体供应链以及太阳能供应链的多元化和透明度。欧盟与美日澳等国构建“金属北约”,发展“矿产安全伙伴关系”。^⑤同时,欧盟与乌克兰、加拿大、智利等资源丰富的国家建立伙伴关系,以实现关键原材料采购路径的多元化。另一方面,欧盟在“全球门户”战略的指导下加大对周边国家清洁能源基础设施的支持,并与摩洛哥、埃及等国建立起氢能伙伴关系,大力开发清洁能源市场,与中国在非洲、中东地区展开基建和市场竞争。例如,欧盟在“欧非绿色能源倡议”中提出要完善非洲可再生能源基础设施建设,包括通过离网分散式解决方案和微型电网加强清洁能源的获取等。在与发展中国家的绿色合作中,欧盟还通过“高标准”设置壁垒,在促进欧洲企业发展的同时为中国企业的竞争增加阻力。^⑥

^① European Commission, “EU Strategic Dependencies and Capacities: Second Stage of In-depth Reviews,” Brussels, 22.2.2022, SWD(2022) 41 final, p.22.

^② European Commission, “Critical Raw Materials Act,” https://single-market-economy.ec.europa.eu/sectors/raw-materials/areas-specific-interest/critical-raw-materials/critical-raw-materials-act_en.

^③ European Commission, “The Net-Zero Industry Act: Making the EU the Home of Clean Technologies Manufacturing and Green Jobs,” https://single-market-economy.ec.europa.eu/industry/sustainability/net-zero-industry-act_en.

^④ Victor Jack, “EU Snubs Dying Solar Manufacturers as China Poised to Swallow Market,” POLITICO, March 13, 2024, <https://www.politico.eu/article/solar-panels-manufacturing-china-europe-market/>.

^⑤ 李慧明、赵梓含:《欧盟清洁能源供应链对华“去风险”行动及其影响》,载《欧洲研究》,2024年第6期,第86-87页。

^⑥ 吴昊、杨成玉:《欧盟“全球门户”战略及其对“一带一路”倡议的影响》,载《国际问题研究》,2022年第5期,第72-73页。

三 驱动欧盟对华清洁能源外交地缘政治转向的机制分析

欧盟自2022年2月至2025年1月的对华清洁能源外交转向受到体系压力的影响,尤其是中国实力的增强以及中美战略竞争的加剧、非西方力量的兴起使其担心中国对欧盟的影响进一步上升,因而开始大力推动自身“战略自主”目标的实现,以降低对华依赖。2022年乌克兰危机升级后,由于在欧盟的认知中,中国在乌克兰危机中采取偏向俄罗斯的立场,其对华威胁认知进一步加强。而与中国相比,清洁能源技术优势的缩小和相互依赖程度的加深被欧盟视为经济安全和竞争力的巨大威胁,最终促使欧盟对华政策的转变。

(一) 体系压力对欧盟对华清洁能源外交转向产生结构性影响

国际体系的刺激是分析国际行为体外交政策变化的重要背景。首先,中国作为非西方国家的兴起在欧盟看来正在挑战以西方为主导的国际政治经济秩序。自2010年成为世界第二大经济体以来,中国的经济增速始终高于欧盟,而欧盟受金融危机和欧债危机的影响长期处于经济低迷的困局。此外,中美在高科技领域的两强格局日益显现,欧盟的科技发展速度有所放缓,无论是在数字平台建设还是数字贸易方面均落后于中美。欧盟芯片市场的全球份额也从1990年的44%大幅下降到2023年的9%。^①在此背景下,欧盟对于竞争力进一步下降的担忧加剧,认为中国的经济发展模式损害了欧盟的竞争力,指责中国使用产业补贴、出口管制、市场准入限制等“经济胁迫”的方式扶持中国产业,导致中欧贸易之间的不平衡加剧以及欧洲企业的经营风险上升等。如欧洲议会报告指出,“中国在供应链弹性、国家安全、捍卫价值观和可持续性以及技术竞争力方面对欧洲的战略自主构成严重风险。”^②

另外,从地缘政治竞争的视角来看,欧盟实力的相对下降使其担心在发展中国家的影响力有所削弱,尤其是中国的发展模式逐渐获得更多发展中国家的认可和支持。反观欧盟,无论是内部难民危机、恐怖主义危机,还是金融危机,都在某种程度上削弱了欧盟对外援助的力度。但欧盟认为,恰恰是中国挤压了其对外发挥“规范性力量”的空间。因此,在它看来,中国正利用其前所未有的经济实力和政治影响力成长为一个全球领导国。为提升自身的实力,欧盟自2019年就开始把中国定义为“追求技术领

^① Filippo Di Giovanni, “Europe Is Convincingly Pursuing a Path to Semiconductor Sovereignty,” *EE Times*, August 27, 2024, <https://www.eetimes.eu/europe-is-convincingly-pursuing-a-path-to-semiconductor-sovereignty/>.

^② Andreea BRINZA et al., “EU-China Relations: De-risking or De-coupling—the Future of the EU Strategy towards China,” *European Parliament*, March 2024, p.59.

导地位的经济竞争者,推动替代治理模式的制度性竞争对手”,这体现了体系压力下欧盟对华定位的明显转向。欧盟提出的“经济主权”和“技术主权”,同样具有较强的对华针对性。就经济主权而言,欧盟在投资和贸易领域提出“开放性战略自主”,即在经济对外依赖存在的背景下,欧盟应该出台独立且利益最大化的经济政策。^①就技术主权而言,在技术本身和市场发展存在弱势的背景下,欧盟极力追求减少技术的对外依赖并提高自主性,^②而对中国的清洁能源产业进行打击正是欧盟实现技术主权和经济主权的重要体现。

其次,分析中欧关系同样离不开当前国际体系的主导国,同时也是欧盟最重要的盟友——美国因素的影响。在体系主要大国之间的竞争烈度强且实力对比不利于体系主导国的时候,盟国往往处于约束性的战略环境。^③有实证研究指出,美国盟友对华政策存在向美看齐的倾向,即当美国对华关系变得强硬时,美国盟友对华关系随之恶化,这在北约盟友之间表现得最为明显。^④随着美国对华战略竞争不断加剧,欧盟在追求“战略自主”的同时,“选边站”的战略压力也在增大,出台对华针对性较强的政策也成为欧盟追随美国的重要政策选项。2022年10月,美国在《国家安全报告》中首次明确将中国视为“唯一一个既有意图又拥有越来越多的经济、外交、军事和技术力量来重塑国际秩序的竞争者”,认为美国应优先维护对华长期优势并应对中国“威胁”。^⑤综上,拜登任期内的美欧关系尽管常常出现分歧,欧盟也在追求对美关系的自主性,但仍未脱离跨大西洋伙伴关系的框架。例如,美欧建立针对中国的各种价值观联盟与技术联盟,并追随美国对华超级企业进行技术出口管制和制裁。上述因素构成欧盟对华清洁能源外交转向不可忽略的大背景。

(二)乌克兰危机加速欧盟对华态度转变

关于乌克兰危机推动欧盟对外能源政策变化的观点已在学界形成基本共识。有学者指出,“乌克兰危机”是欧洲的“9·11事件”,作为外力因素推动欧洲和全球能源秩序的重建。^⑥欧盟在地缘政治危机的冲击下首次使用行政手段对能源市场进行干

① 丁纯、张铭鑫:《欧盟对外经济依赖与“开放性战略自主”》,载《复旦学报(社会科学版)》,2024年第1期,第168页。

② 卓华、王明进:《技术地缘政治驱动的欧盟“开放性战略自主”科技政策》,第40页。

③ 卢颖琳、徐进:《择机而动:欧洲对战略自主的追求》,载《国际展望》,2024年第5期,第95页。

④ 王雪莹:《为何明月照沟渠——美国盟友对华关系的一项量化研究》,载《世界经济与政治》,2023年第3期,第92页。

⑤ The White House, “National Security Strategy,” October 2022, p.23, <https://bidenwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf>.

⑥ Jason Bordoff and Meghan L. O’Sullivan, “The New Energy Order: How Governments Will Transform Energy Markets,” *Foreign Affairs*, Vol.101, No.4, 2022, p.144.

预,标志着欧盟能源政策向现实主义转变。^① 同样,乌克兰危机作为冲击变量不仅直接改变了俄欧能源关系,同时促使欧盟对华态度急剧转变。实际上,中国并非俄乌冲突的当事国却受到欧盟的指责和质疑,体现了在此次地缘政治突发事件中,俄罗斯因素深刻影响了欧盟对华态度的转变。具体而言,尽管中国从未表明支持俄罗斯,但中国没有明确谴责俄罗斯军事行动的态度被欧洲国家普遍视为一种“默许”,这与欧洲国家坚定支持乌克兰的立场相反,再加上俄罗斯对乌克兰发动“特别军事行动”的 20 天前,与中国在北京签署了“关于新时代国际关系和全球可持续发展的联合声明”,“中国知情论”也在西方国家蔓延。除了希望中国表明“谴责俄罗斯入侵乌克兰”的立场以外,欧盟也希望中国和俄罗斯保持距离,然而俄罗斯与中国的关系仍然密切并不断深化,使得欧盟对华不满不断累积。^② 2024 年 7 月,北约首次声称,“中国已成为俄罗斯在乌克兰发动战争的的决定性推动者,并对欧洲和地区安全局势构成系统性挑战”。^③

总体而言,受俄欧关系变化及中俄友好关系的影响,欧盟将对俄罗斯的不满外溢到对华政策上的态势越来越明显。^④ 欧盟明确表示,“中国对俄罗斯战争的立场将决定中欧未来几年的相互关系。”^⑤在欧盟看来,中欧关系目前十分复杂,并存在较大分歧,欧盟必须在中欧贸易关系不平衡的背景下确保公平的竞争环境,这就是欧盟减少关键的依赖和脆弱性(包括供应链中的依赖和脆弱性)并在必要时降低风险和实现多元化的原因。^⑥

(三) 欧盟对清洁能源产业的威胁认知受到激化

在体系压力和地缘政治突发事件的共同冲击下,欧盟对华态度发生重大转向,并体现在欧盟对华清洁能源外交的政策上。实际上,一方如何看待相较另一方的技术优势的缩小以及彼此的经济相互依赖体现了自由主义还是现实主义的政策取向。在地

① 张路:《地缘危机驱动下的欧盟能源安全政策转向——从理想主义到现实主义》,第 137 页;陈新、杨成玉:《欧洲能源转型的动因、实施路径和前景》,第 59 页。

② Yifan Ding and Alice Ekman, “China-Europe Relations, Two Years After Russia Invaded Ukraine,” Carnegie, March 11, 2024, <https://carnegieendowment.org/posts/2024/03/china-europe-relations-two-years-after-russia-invaded-ukraine?lang=en>.

③ “NATO Slams China over Russia Support, Backs Full Integration of Ukraine, Draft Communique Says,” Reuters, July 10, 2024, <https://www.reuters.com/world/nato-slams-china-over-russia-support-backs-full-integration-ukraine-draft-2024-07-10/>.

④ 严少华:《中欧关系中的俄罗斯因素论析》,载《太平洋学报》,2023 年第 5 期,第 14-15 页。

⑤ ECFR, “Strategic Priorities: Creating Momentum for an Effective Approach to China,” November 16, 2023, <https://ecfr.eu/article/strategic-priorities-creating-momentum-for-an-effective-approach-to-china/>.

⑥ EEAS, “EU-China Relations Factsheet,” December 7, 2023, https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/2023/EU-China_Factsheet_Dec2023_02.pdf.

缘政治竞争加剧的背景下,中国清洁能源产业技术优势的彰显和欧盟对华清洁能源产业链较高的依赖程度被欧盟视为产业竞争力的重要威胁。在此背景下,欧盟开始大力推动清洁能源技术的“安全化”,采取产业政策防范和打压中国清洁能源技术的发展,进而提升本土清洁能源产业的竞争力。

一方面,就技术优势而言,欧洲是最早发展清洁能源产业的地区之一,而中国起步较晚。例如,中国的太阳能产业在2000年以前都远远不及美日德等发达国家,但是到2010年前后,全球十大太阳能公司中有7家是中国公司,这被认为是实现技术追赶到领先的经典案例。^①然而,目前欧盟形成的对华清洁能源技术总体优势不断下降甚至出现了逆转。尽管导致这种变化的原因十分复杂,但在欧盟看来,中国的快速发展是导致欧盟清洁能源产业处于相对劣势的重要原因。因此,欧盟必须在中国清洁能源技术进一步占据欧洲市场之前对其进行遏制,以培育本土企业的竞争力。目前,中国在电动汽车、锂电池和太阳能电池等清洁能源技术领域都处于全球领先地位。例如,中国申请的动力电池专利占据全球的74%。2023年,中国六家企业位于全球动力电池装机量前十,市场份额超过60%。^②在电动车领域,欧盟是中国电动车出口的主要市场。2024年上半年,欧盟和英国占据中国电动汽车出口总额的近一半。据报道,因为欧洲消费者竞相赶在欧盟价格上涨之前购买中国电动车,中国汽车制造商6月份在欧洲电动汽车市场获得创纪录的11%的份额。^③由此可见,从市场层面来看,中国电动车以其低廉的价格和较好的性能得到欧洲消费者的青睐。另外,可再生能源装机量实际上体现了一国对可再生能源的政策重视程度、技术成熟度、市场规模以及未来发展潜力。自2021年以来,中国成为全球新增可再生能源装机量最大的国家。据国际能源署的统计,2023年,中国太阳能光伏发电装机容量相当于2022年全球装机容量,风电装机容量同比增长66%。在全球范围内,中国仅太阳能光伏就占全球可再生能源新增容量的四分之三。^④在中国实现技术超越和占领更多市场份额的背景下,欧盟对

① 参见耿曙:《发展阶段如何影响产业政策:基于中国太阳能产业的案例研究》,载《公共行政评论》,2019年第1期,第27页;Matthew Hopkins and Yin Li, “The Rise of the Chinese Solar Photovoltaic Industry: Firms, Governments, and Global Competition,” in Yu Zhou, William Lazonick and Yifei Sun, eds., *China as an Innovation Nation*, Oxford University Press, 2016, pp.306–332。

② 《“新三样”出口首破万亿,释放出怎样的信号?》,2024年1月17日, <https://news.cctv.com/2024/01/17/ARTIVbETEBnkd2zkD1wwMung240117.shtml>。

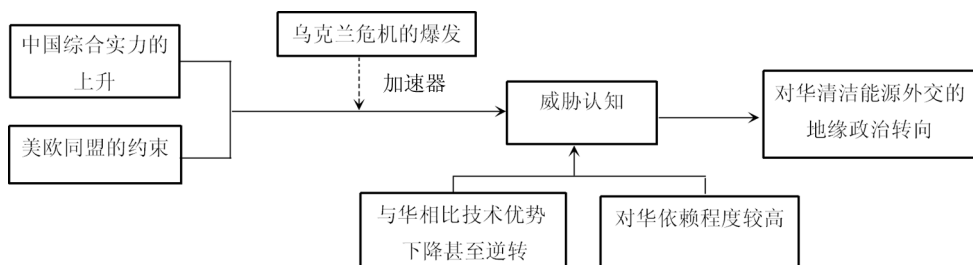
③ Lisa O’Carroll, “Chinese Firms Win Record 11% EV Share in Europe as Buyers Rush to Beat Tariffs,” *The Guardian*, July 30, 2024, <https://www.theguardian.com/business/article/2024/jul/30/chinese-ev-share-electric-vehicles-tariffs-saic-mg>。

④ IEA, “Renewables 2023: Executive Summary,” <https://www.iea.org/reports/renewables-2023/executive-summary>。

于中国的威胁认知在上升,尤其担心中国对欧盟的进一步超越使其企业竞争力持续下降。

另一方面,就相互依赖程度而言,欧盟担心对中国制造和关键原材料的依赖进一步加深。其一,从中欧风力发电市场对比来看,中国涡轮机原始设备制造商生产涡轮机的成本仅为欧洲的四分之一。中国在全球风电安装市场上的份额从 2018 年的 37% 上升至 2022 年的 55%,而欧洲从 55% 下降到 42%。在欧盟看来,是中国的快速发展给丹麦维斯塔斯和德国西门子歌美飒等欧洲主要风电企业造成数十亿美元的损失。^①其二,中国在全球关键矿产供应链中处于优势地位,而欧盟自身的关键矿产加工能力十分有限,几乎全依赖进口。中国处理了全球一半以上的铝、钴和锂加工,以及 100% 的天然石墨加工。^②以 2020 年的数据为例,中国加工的稀土份额占全球比重的 87.1%,钴为 64.7%,锂为 57.8%,铜为 40%。^③在中俄关系稳定发展以及欧盟对华态度变化的背景下,欧盟十分担心中国将这种依赖武器化,使用经济胁迫等手段对自身构成威胁,因此,欧盟推出《关键原材料法案》并推动对华供应链去风险。

图 2 驱动欧盟对华清洁能源外交地缘政治转向的机制



注:图由作者自制。

从市场竞争和加快转型应对气候变暖的角度出发,进口来自中国的产品不仅有助于消费者获得物美价廉的太阳能、风力发电、电动车等清洁能源技术,更能推动欧盟“碳中和”目标的实现,但这种优势已被更深层次的战略疑虑和威胁认知所取代,大力

① Stuart Lau, “EU Pushes to Curb China’s Green Tech Market Lead,” POLITICO, April 9, 2024, <https://www.politico.eu/article/eu-steps-up-checks-green-tech-chinas-market-lead-widens/>.

② UNCTAD, “Digital Economy Report 2024,” July 10, 2024, <https://unctad.org/publication/digital-economy-report-2024>.

③ “Share of Global Raw Materials Processed in China as of 2020, by Selected Energy Transition-Relevant Mineral,” Statista, April 2023, <https://www.statista.com/statistics/1270305/china-share-of-global-energy-transition-raw-materials-processing/>.

培育本土绿色产业、提高竞争力对于欧盟而言变得更为紧迫。2024年7月,冯德莱恩再次当选欧盟委员会主席。对比其五年前和五年后就任的政治纲领可以看出,欧盟委员会不再把“欧洲绿色协议”摆在首位,而是以“欧洲可持续繁荣和竞争力计划”取而代之,这意味着欧盟对于经济安全和竞争力下降担忧正超越应对气候变化的雄心。

四 特朗普重新上台后的欧盟对华清洁能源外交

上文回顾了自20世纪90年代至2025年1月这一时期的欧盟对华清洁能源外交政策,以及驱使欧盟从以经济逻辑为主导过渡到规范逻辑,最后演变为地缘政治逻辑的核心机制。本部分进一步探讨的问题是:在特朗普重新上台之后,欧盟对华清洁能源外交的地缘政治逻辑是否会继续存在。文章的基本判断是,受“特朗普冲击”等体系压力变化带来的影响,欧盟在美欧关系中会表现出更多的“战略自主”。同时,为应对特朗普政府在清洁能源转型领域的倒退,继续推动全球气候治理目标的实现,欧盟将在短期内加强与中国在清洁能源领域的合作。但是,由于主要由产业技术优势变化和对华相互依赖驱动的威胁认知并未出现实质性改变,欧盟对华清洁能源外交的地缘政治逻辑将会持续。在全球气候变暖问题日益严峻以及清洁能源转型趋势不会逆转的背景下,提高绿色产业竞争力仍是欧盟追求的长期目标。

自2025年1月20日上台以来,特朗普的许多决策使得美欧关系急剧恶化。其一,美国在乌克兰危机的解决上对欧洲国家的“倒戈”让欧盟措手不及。美国在联合国大会上与俄罗斯一起反对“谴责俄罗斯侵略乌克兰”的决议,并在联合国安理会通过一项与欧洲国家针锋相对的“不指责俄罗斯”的决议。从欧洲的角度来看,特朗普的“和平方案”实际上是以美国利益为先,牺牲了欧盟和乌克兰的安全利益,这是欧洲国家所不能接受的。特朗普政府在慕尼黑安全会议上对欧盟的抨击也意味着美欧协调一致的机制正在受到损害,上述变化表明长期以来欧洲受到跨大西洋伙伴关系约束的程度会下降,欧盟将寻求更多的“战略自主”。在体系压力变化的刺激下,长期以来欧盟在对华政策上与美“亦步亦趋”的取向会大大减弱,实践“战略自主”、更加“清醒”地按照自身利益而并非美国的约束来实现目标的愿望变得更为迫切。其二,美欧分歧同样体现在清洁能源的发展上,特朗普在就职演说中宣布结束“绿色新政”,撤销对于电动汽车的支持政策,承诺继续大力发展化石燃料并推动出口,强化美国的“能

源主导”地位。^① 对内,特朗普强调大力钻探石油和天然气,“钻,深钻,全面钻”成为特朗普重视传统能源发展的代表性口号。对外,美国再次退出《巴黎协定》,减少对于全球减排责任的承担。清洁能源是欧盟发挥“规范性力量”的传统领域,美国的“缺位”将使其领导作用更加紧迫和突出。尤其是许多国家会效仿美国对待传统能源和气候变化的态度,无疑将给全球气候治理带来消极影响,如阿根廷就表示将退出《巴黎协定》。^② 在美国减少应对气候变化努力的同时,欧盟可能会再次寻求与中国的合作,以共同推动全球减碳行动。因此,双方仍然存在加强清洁能源合作的可能。4月3日,特朗普政府宣布对所有国家的进口商品征收10%的基准关税,开打全球“关税战”,随后,中欧迅速反应,当日便表示双方同意尽快重启电动汽车反补贴案价格承诺谈判。4月8日,冯德莱恩与李强总理进行电话会谈时便提及中欧在全球气候治理和清洁工业转型方面的合作,^③释放了欧盟在体系压力变化下对华加强清洁能源合作的积极信号。

此外,除了关注“特朗普冲击”以外,我们也同样需要考虑诸如欧洲民粹主义思潮和德国新任总理的上台对欧盟对华清洁能源政策走向的影响。对于相关变化,本文的判断是,尽管受到内部冲击的影响,欧盟或许会减少对于实现气候目标的重视,但会继续将清洁能源作为产业竞争工具,推进制造业的繁荣。2024年欧洲议会选举结果表明,绿党支持率下降,民粹主义政党(尤其是右翼民粹主义)支持率上升,这也意味着欧洲政界会采取更加务实的态度对待气候变化和能源转型。属于右翼阵营的“欧洲保守改革党”(European Conservatives and Reformists Party)发布的一份宣言十分具有代表性,“我们将倡导一种更加平衡的、因地制宜的气候战略,优先考虑社会经济福祉”,“致力于保护公民、农民和企业免受当前过度意识形态化的绿色气候政策的负面影响”。^④ 同时,该宣言还强调了内燃机作为欧洲创新与工程卓越的象征意义,明确将通过先进技术的整合和对替代低排放燃料的前沿研究投入,构建内燃机技术的可持续发展路径。德国也面临平衡经济发展和气候变化的压力。有学者指出,清洁技术行业有助于其恢复竞争力,德国仍会推动气候治理行动,但叙事方式会有所改变,即“新政

① The White House, “The Inaugural Address,” January 20, 2025, <https://www.whitehouse.gov/remarks/2025/01/the-inaugural-address/>.

② Navin Singh Khadka, “How Trump’s ‘Drill, Baby, Drill’ Pledge Is Affecting other Countries,” BBC News, February 17, 2025, <https://www.bbc.com/news/articles/ce85709xdk4o>.

③ European Commission, “Read-out of the Phone Call between President von der Leyen and Chinese Premier Li Qiang,” April 8, 2025, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/read_25_1004.

④ Europaportalen, “ECR Party 240424 Manifesto,” <https://www.europaportalen.se/sites/default/files/dokument/ECR%20valmanifest%202024.pdf>.

府提出的许多政策可能不会以气候为名,而是为了实现繁荣、创新和竞争力”。^①

虽然受到特朗普 2.0 政策、跨大西洋伙伴关系变化以及欧盟内部冲击带来的影响,但欧盟对华清洁能源外交的地缘政治逻辑恐怕会长期存在。碳中和是大势所趋,全球清洁能源技术竞赛仍在进行,中国在许多清洁能源技术领域都具备更强的成本优势和质量优势,欧盟对华清洁能源产业的威胁认知没有改变,中国仍被视为挑战欧盟清洁能源技术地位的最大竞争对手,这不会因为“特朗普冲击”而结束。荣鼎集团表示,“尽管美欧关系紧张,但我们不会看到中欧关系出现实质性改善。相反,欧盟委员会将继续在其拥有权力的领域推行对华强硬议程,使用贸易防御和公平竞争的环境政策工具。”^②在清洁能源领域,继续强调对华技术竞争、减少对华清洁能源供应链依赖、提高本土产业竞争力,仍是欧盟发展绿色产业、提升战略自主的重要路径。2月26日,欧盟委员会发布《清洁产业协议》(Clean Industrial Deal),声称“将脱碳目标作为欧洲产业增长的强大动力”,“清洁技术是未来竞争力和增长的核心,也是产业转型的关键。”^③因此,欧盟将通过多项举措——增强贸易防御、鼓励欧盟内部投资、引入“欧洲优先”标准、推动全球伙伴关系等——减少对第三国的过度依赖,提升本土清洁产业的竞争力。

结 语

政策的转向从来不是一蹴而就的,它往往是结构性因素和在能源领域实力对比长期演变以及机会窗口突然开启共同导致的结果。欧盟对华清洁能源外交的地缘政治转向具有深刻的现实背景,受到国际体系结构和进程变化的影响,再加上欧盟周边地区地缘政治危机频发,欧盟对华的整体认知也在恶化。而对华技术优势下降所带来的担忧,以及对华供应链高依赖产生的焦虑,使欧盟在清洁能源领域的对华威胁认知大大上升,最终促使欧盟对华采取具有保护主义色彩的技术竞争和“去风险”的清洁能源外交政策,这在欧盟对华加征电动汽车关税的案例中得到最为直接的体现。然而需要说明的是,本文论述的政策地缘政治转向并不意味着中欧在清洁能源转型领域的当

① Sibi Arasu, “Germany Will Likely Continue Its Leadership on Climate Action. But Expect a Change in Tone,” Associated Press News, February 24, 2025, <https://apnews.com/article/germany-climate-merz-scholz-eu-trump-cc204291ee145adada6f5806fb074953>.

② Noah Barkin and Agatha Kratz, “Trump and the Europe-US-China Triangle,” Rhodium Group, January 16, 2025, <https://rhg.com/research/trump-and-the-europe-us-china-triangle/>.

③ European Commission, “A Clean Industrial Deal for Competitiveness and Decarbonisation in the EU,” February 26, 2025, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_25_550.

下和未来只存在激烈的竞争、对立而不再有合作。实际上,中欧无论是在清洁能源产业技术的提升还是推动全球气候治理方面都有广泛的共同利益,双方可以通过谈判推动分歧的解决。尤其是在清洁能源产业竞争力方面,欧盟应该认识到,中国并非必然是竞争对手和威胁,也可以是合作伙伴。只要欧盟放弃零和竞争的思维,中国可以在提升欧洲清洁能源产业竞争力方面发挥积极作用,共同致力于绿色转型的宏伟目标。尽管如此,我们仍需对欧盟的政策转向予以重视,尤其是在清洁能源产业成为大国竞争的关键领域以及未来经济增长点的当下,这也是本文写作的重要缘由。

欧盟在实施更具有地缘政治色彩的政策过程中同样面临挑战。其一,从经济逻辑来看,这将损害欧盟的市场效率,并对消费者购买中国的清洁能源产品带来影响,最终可能会减缓欧盟绿色转型和气候目标的实现。目前,中国在太阳能、电动汽车、锂电池等“新三样”以及关键矿产供应链上存在价格和质量上的优势,并受到欧洲消费者的青睐,而减少与中国的贸易意味着欧盟需要花费更多的精力和成本去寻找价格更高的替代来源,同时影响欧盟清洁能源技术的高效部署。其二,欧盟成员国内部对于是否对华实施贸易保护主义政策存在较大分歧,例如德国、匈牙利出于自身产业发展的考量,强烈反对对华加征电动汽车关税,尽管部分国家的反对并不意味加征关税的终止,但仍会对欧盟国家之间的凝聚力和部分国家的利益带来损害。

在上述背景下,欧盟对华政策的转变可能会恶化中国的贸易环境,对中国清洁能源产业出口带来挑战。由于欧洲市场是中国最大的出口市场之一,中方应在积极维护自身利益的同时妥善处置分歧,防止欧盟对华清洁能源产业的“脱钩”“断链”外溢到更多领域。2025 年是中欧建交 50 周年,中欧可以抓住这一战略机遇期加快谈判,将清洁能源产业合作列入议程,防止地缘政治逻辑持续主导中欧绿色合作。此外,为防范和化解风险,中国也应推动清洁能源产业发展新质生产力,继续提高生产效率。在维护欧洲市场的同时,也应积极开拓庞大的新兴市场。“全球南方”国家在清洁能源发展中还处于相对落后的地位,尤其是许多国家同时面临能源贫困和能源转型的问题,中国应落实三大全球倡议,在寻找更多机遇的同时给当地民众带来切实的发展利益。

(作者简介:张立锟,同济大学政治与国际关系学院博士研究生;严少华,复旦大学中欧关系研究中心副主任、副研究员,复旦大学美国研究中心兼职研究员。责任编辑:宋晓敏)