

欧洲经济安全战略：述评、影响与应对

王一栋

(广州商学院, 广东 广州 511363)

摘要：欧洲经济安全战略是欧盟委员会最新推出的一项重大区域经济安全战略框架，它以寻求供应链和市场弹性为基本目标，以多边主义和规则主义为基本原则，以保持市场弹性与竞争力、加强国际合作和完善风险识别工具为基本内容。欧洲经济安全战略对中国经贸领域的法律影响不容忽视：中欧实现更高水平法治合作的政策基础明显加强；中国可能面临来自欧盟的新一轮规则危机；中国经贸领域的外部政策环境可能发生多重嬗变。中国的对策包括综合运用法律和政治手段应对可能来自欧盟的“经济安全陷阱”；完善中国经济安全保护工具，探寻构建中国经济安全战略；优化中国外部法律政策环境，提升中国供应链与外部市场弹性。此外，中国还需要充分借鉴欧盟的有益做法，着力提升相关产业的新质生产力建设，并在确保经济发展与科研安全的前提下扩大国际合作。

关键词：欧洲经济安全战略；多边主义；规则主义；市场弹性；经贸法律政策

中图分类号：F114

文献标识码：A

文章编号：1006-1894 (2024) 05-0031-12

2023年6月20日，欧盟委员会在布鲁塞尔发布《欧洲经济安全战略》，标志着欧洲经济安全战略（European Economic Security Strategy, EESS）作为一项区域性政策纲领被正式提出。EESS是欧盟委员会针对欧盟经济安全与贸易发展外部风险问题系统提出的经贸政策。它不仅是一项新的战略概念，也是一项综合性对外政策和未来战略体系。EESS提出了造成现阶段欧洲经济安全危机的5个诱因：全球性大流行病、俄乌战争、敌对经济行动、外国干涉与误导以及加剧的地缘政治局势。在欧洲经济安全的语境下，全球性冠状病毒和俄乌战争加剧了欧盟对供应链弹性和全球性替代市场问题的担忧；而“敌对性（hostile）”经贸活动、外国干预和全球地缘政治新格局则是欧盟新经济外交政策的核心影响因素。

2024年1月24日，为细化和落实EESS中的经济安全和投资贸易条款，欧盟委员会发布了《欧洲经济安全一揽子计划》（European Economic Security Package）（以下简称《欧洲计划》），从外商投资审查、出口管制、对外投资审查、潜在军民两用技术研发以及科研安全性等5个方面拓宽了欧盟关于“经济安全”的概念。《欧洲计划》首次将安全问题与国际贸易连接起来，并呈现新的规则态势，例如，它扩大了对外商直接投资审查的范围，并建立强制审查制度。此外，《欧洲计划》还涉

作者简介：王一栋，广州商学院法学院副教授，广州商学院粤港澳大湾区法治研究院研究员，研究方向：国际经济法学、国际私法学。

基金项目：广东省哲学社会科学规划学科共建项目“全球产业链重构背景下广东推进与东盟合作的路径研究”（项目编号：GD23XHQ03）。

及对类新质生产力领域的重点发展与特殊保护，例如《欧洲计划》认为军民两用技术对欧盟的经济安全和战略自主至关重要，并可能有利于绿色转型、数字转型的进程以及欧洲工业和全球经济的发展。

整体而言，EESS 框架是欧盟基于全球政治与经贸秩序演变的应对，集中反映了欧盟在经济安全问题上的治理方案。它的极强外部性对中欧间经贸法律规则层面的影响不容忽视，中国需在此基础上建构自身的经济安全战略体系以充分应对。

一、欧洲经济安全战略的框架

EESS 制定的初衷是消除欧洲面临的新型经济风险以及解决风险应对不足的问题，加强国际合作纵深以“去风险”是战略框架的核心点（孙彦红，2024）。在这一问题视野下，战略的整体框架沿着多边主义和规则主义展开。

（一）框架主体：欧盟的多边主义经济安全理念

欧盟在国际经贸领域始终奉行多边主义。EESS 框架同样倡导多边主义，本质上是缘于在经济全球化背景下，全球市场依据国际经济运行的基本规律（如比较优势）而划分成不同等级的合作区域，这些合作区域之间在市场、原材料、资源、基础设施与法律政策等诸多方面的弹性和可替代性存在的比较差异，决定了欧盟与这些区域在经贸往来过程中形成的外部抗风险能力各异。欧盟的多边主义经济安全理念正是基于对市场弹性和可替代性资源的整合从而达到经济增长、抗风险能力和规则运行 3 个方面的“帕累托最优”。

欧盟认可多边主义框架，认为各国经济联系的加强在本质上是良性的，但欧盟并非“国际无政府主义”的追随者，其多边主义理念以维护欧盟“经济主权”为基本宗旨。基于米歇尔·马索内（Michele Marsonet）提出的欧洲经济主权概念（Marsonet，2017）以及伯努瓦·科尔（Benoît Coeuré）的“重获主权”（Regaining Sovereignty）理念，欧盟多边主义理念始终蕴含着欧盟在世界经贸格局中的经济话语权问题。^①EESS 承继了这一思想，认为在日益紧密的国际经贸体系内，各国有权且应当制定独立的经济战略，增加经济联系的多样性，并减少有害依赖。经济主权的维持被认为是欧盟赖以抵御全球经济风险的基本框架原则。欧盟在经济主权体系下需要一种全新的战略框架以实现对欧盟、成员和市场 3 个层面的经济安全风险的强有力的评估与管理，以根本性地增强经贸领域的活力（余南平，2021）。此外，EESS 还特别提到了关键技术出现给经济安全带来了新的不确定性。

（二）框架内涵：欧盟特有的规则主义

欧洲经济安全战略的核心内涵是规则主义。欧盟委员会明确提出，欧盟在国际贸易和投资领域长期基于规则，需要通过规则的完善、扩张性解释和域外适用以消

^① Coeuré, B. Taking Back Control of Globalisation: Sovereignty through European Integration [EB/OL]. European Central Bank, <https://www.ecb.europa.eu/press/inter/date/2018/html/ecb.in180328.en.html>. [2018-03-28] [2023-04-20].

经济安全风险。这里的规则包括欧盟法所包含的基础性条约、派生性立法与对外签署的国际条约。尽管三者形式上均指向欧盟内部成员及公民，但国际经贸关系的深入必然引发的涉及跨国商业存在、法律适用等问题，往往通过司法判决实现法律的域外效力，及于欧盟以外的实体和居民。

尽管欧盟成员大部分为奉行法典化的大陆法系国家，但欧盟的规则主义却在立法与司法领域呈现大陆法系与英美法系的兼容性。以传统的对华反倾销调查为例，欧盟对来自中国实体的反倾销调查做出了一份有针对性的反倾销调查国别报告，即《委员会工作文件》（Commission Staff Working Document），涵盖了中国的几乎全部政治体制与法制体系，并从中提炼出可能影响倾销认定的因素。2016年前，欧盟对华的反倾销调查一般基于中国的非市场经济主体地位（NMET）；随着2016年中国“入世”15年期限届满，中国的NMET应当随即终止，不应再被援引用以对华反倾销调查（王一栋和张庆麟，2017）。在此基础上，欧盟在2017年颁布《2017/2321条例》，引入了一种新的方法，用于计算贸易防御情况中的正常价值，即“市场严重扭曲规则”（简称“市场扭曲”）。“市场扭曲”概念取代了MET和NMET的国家之间的旧两分法，标志着欧盟开始大规模干预价格和成本的规模计算与比较。这种政府对市场的干预政策影响了企业竞争力的评估与市场准入，体现了欧盟通过规则扩张以防御风险的思路。

值得研究的是，欧盟的规则主义在晚近呈现域外适用的扩大化趋势。以欧盟委员会在EESS中最关注领域之一的数据监管为例，在2018年5月颁行的《通用数据保护条例》（GDPR）中就包含了关于治外法权的关键条款。GDPR第3条规定，GDPR适用于：设立在欧盟内的控制者或处理者对个人数据的处理，即使“控制者不在欧盟境内”；当处理活动需要数据主体支付对价，或者数据的获取来源于对数据主体的监控；“设立在欧盟之外，但依据国际公法欧盟成员法律可适用地”时。GDPR通过将数据主体行为（而非主体国籍）与法律适用绑定，事实上扩大了GDPR的适用范围，相比于谷歌西班牙案中基于地理主权范围的方法而言更进一步。因此，GDPR为欧盟进一步扩大其监管范围提供了合法性依据，通过对那些甚至不在欧盟境内的外国公司施加法律监管义务。有学者惊呼，GDPR将其“具有深远治外效力的领土监管”扩展到如此程度，甚至连联合国等国际组织都受到了影响，特别是在难民、卫生研究和移民等领域（Kuner，2021）。

欧盟的规则主义可总结为竞争主导经济的新自由主义，关注货物、服务、人员和资本的自由流动，并逐渐开始将国际贸易的限制措施作为一种地缘政治工具。正如欧洲外交关系委员会（ECFR）高级政策研究员格尔克（Tobias Gehrke）所指出的那样，欧盟一直是自由贸易秩序的捍卫者，正在逐步将贸易政策与政治化分离。

二、欧洲经济安全战略的优先问题

EESS的优先问题将成为未来欧盟在战略框架内优先构建规则和制度的领域，也

是最容易对中欧经贸关系形成制度张力和规则影响的领域。

（一）保持市场弹性与竞争力

“弹性”是 EESS 对欧洲经济安全与竞争力的集中表达，弹性可进一步区分为内部弹性（欧洲单一市场）和外部弹性（外部供应链），保持弹性的目的在于维护欧洲经济安全，提升欧洲经济的国际竞争力。对于内部弹性，2023 年 5 月 15 日欧盟委员会发布的《2023 春季经济预测报告》将内部弹性细分为能源价格、供应限制和劳动力市场三大组成要素。^①在此基础上，EESS 扩展到了更宏观的层面，包括健全的宏观经济与凝聚政策、下一代欧盟和人力资本投资。外部弹性包括供应来源和出口市场多元化以及核心战略领域^②的研究与工业基础。

事实上，除国防技术和工业基础外，欧盟绝大部分涉及保持市场弹性的政策工具均实施不久，且其职能范围一般与专项安全、减少技术依赖、多元化发展、资源可获得性以及风险识别密切相关（表 1）。^③换言之，已有欧洲经济政策工具在职能上形成了保持内部弹性和保持外部弹性的兼容，内外一体化运作模式预示着欧盟内部政策外部化将成为常态化、制度化现象。

表 1 欧盟部分涉及“市场弹性”的政策工具

政策工具名称	政策工具定位	政策工具职能
下一代欧盟：2021 年开始实施，截至 2023 年 3 月，欧盟发行下一代欧盟绿色债券总量达到 425 亿欧元，它使欧盟成为世界上最大的绿色债券发行者	欧盟项目投资与合作机制	原旨在支持欧洲从新冠大流行中恢复并迈向数字化、绿色化的临时性恢复工具，现为欧盟提供未来社会转型的发展工具
欧盟国防技术和工业基础战略：2007 年由欧盟共同防务组织批准启动	欧盟国防技术和工业发展协作机制	在关键国防技术上减少对非欧洲来源的依靠，扩展欧盟国防工业供应链专业化，专注国防工业关键原材料的供应链安全
欧盟单一市场应急工具：2022 年 9 月正式由欧盟委员会推出执行	欧盟市场战略性商品及服务供应链安全应急机制	确保危机时期商品、服务和人员的自由流动以及关键商品、服务的可获得性
欧洲战略技术平台：2021 年 6 月由欧盟委员会启动	欧盟关键技术研发应用促进机制	支持采用和扩大与欧盟绿色和数字转型以及欧盟战略主权相关的关键新兴技术的开发和制造；支持该领域技术战略投资，减少欧盟对外技术依赖
5G 网络安全工具箱：2021 年正式发布实施	欧盟通信安全保障与防御机制	要求欧盟成员评估 5G 供应商的风险，对所谓高风险供应商设限，确保每个运营商都有多供应商策略

（二）进一步加强国际合作

欧盟委员会在 EESS 中多次提及愿意同与欧盟有共同关切的国家建立伙伴关系，以实现向更有弹性和更安全的经济发展方向过渡，其中蕴含了至少 3 层含义。

第一，政治层面，欧盟不排斥乃至拥抱多边主义。在欧盟晚近的经贸规则理论研判中，国际礼让原则、善意单边主义和跨际合法性等概念时常被提起，欧盟寻求外

① 财联社. 欧盟2023春季经济预测：挑战持续存在 前景有所改善[EB/OL]. <https://www.163.com/dy/article/I4Q3KH1K05198CJN.html>. [2023-05-15] [2023-07-01].

② 对于核心战略领域，EESS总结为先进半导体、量子计算、生物技术、净零排放产业、清洁能源和关键材料等。

③ 2023年7月，《欧洲芯片法案》在欧洲议会通过并获欧盟理事会批准。

部合作、降低国际政治交往成本的意愿越来越强烈（Endicott，2015；Ryngaert，2020；钟燕慧和王一栋，2024）。

第二，法律层面，欧盟委员会越来越意识到，如果想要培养有韧性和可持续性的价值链，在建立尽可能广泛伙伴合作关系的同时，要不断拓宽统一性经贸规则的适用基础与范围，并加强“以规则为基础的国际经济秩序和多边机构构建”，需要欧洲“内部政策和外部政策采取联合行动”以及“欧洲国家以外的支持”。这一点已经在欧盟2021年发起的“全球门户计划”（Global Gateway）中得到充分的体现。^①

第三，组织层面，欧盟承担着内部机制协调和外部合作深化两大职能。在EESS框架下，经济风险及其衍生性问题将成为未来欧盟对外政策的主要关注点，这会带来两方面的变化：欧盟内部经济政策统一性和协调性将会明显增强，尤以金融、债务和政治领域为主；欧盟将迫切改善外部经济链条与国际贸易环境。国际贸易条件恶化是欧盟委员会透过EESS所暗含的一项关键性内容，大致起源于2020年全球性新冠疫情暴发后，由于大部分欧元区国家是大宗商品净进口国，2020年以来大宗商品涨价加上欧元汇率贬值，使得贸易条件恶化。与此同时，欧元区贸易账户自2011年以来首次从顺差转为逆差，高通胀严重抑制了欧洲经济自新冠疫情中复苏的势头。根据欧盟统计局2024年1月公布的初步数据，2023年欧元区经济增长率仅为0.5%。由进口价格上升导致的贸易逆差不利于企业获取利润，也会降低企业资本开支意愿。对此，欧盟一方面寻求内部长期商业战略改革，另一方面则积极寻求和扩大对外合作。EESS第3.3项中毫无保留地指出，欧盟无法凭借一己之力实现经济安全，欧盟对经贸政策的回应也非单方面的。

（三）完善风险识别工具

风险识别工具是EESS首次系统阐释的用以应对欧洲经济安全风险的基本措施，内容既包括欧盟战略框架下的职能机构组合，也包括实施经济安全措施所具备的基本原则与规则运行逻辑。EESS将需要识别的风险划分为4类：第一类，供应链复原力风险，主要包括短期价格波动和资源可获得性方面的风险；第二类，关键基础设施的物理和网络安全风险，主要涵盖重要通讯及管道基础设施的破坏、中断风险；第三类，技术安全和技术泄露风险，涵盖数字、技术、知识产权、情报泄露的风险，尤其是用于双重用途的领域，如量子技术、人工智能等；第四类，经济依赖或经济武器化胁迫风险，主要是指第三国针对欧盟的投资贸易政策（表2）。

此外，欧盟已经形成了一套相对完善的风险识别政策工具组合，涉及安全情报分析、市场供应链应急、对外贸易救济、对外贸易保护与竞争、外资审查监管、科研创新风险防御和网络安全防御等多重横纵向组合机制，从区域安全、市场应急管理、贸易竞争秩序、外资审查和广义安全防御等多维度进行风险识别，凸显了欧盟对“经济安全”概念外延的扩张性适用趋势（表3）。

^① 欧盟于2021年12月启动全球门户计划，计划于2021~2027年投入3,000亿欧元用于在发展中国家投资基建项目，旨在促进数字、能源和运输领域的智能、清洁和安全联络关系，并加强欧盟与外部在卫生、教育和研究系统方面的合作。

表 2 EESS 的风险

需要识别的风险	风险内容与主要表现形式	风险影响与评估等级
供应链复原力风险	价格飙升、关键产品的不可获取或稀缺及欧盟投入风险，包括但不限于与绿色转型相关的产品、稳定和多元化能源供应所需的产品和药品	经济安全风险；常态化评估，特别关注被用于地缘政治目的的依赖关系
关键基础设施的物理和网络安全风险	关键基础设施，如管道、海底电缆、发电、运输、电子通信网络等中断或破坏的风险，可能破坏欧盟内安全可靠的服务供应或数据安全	经济安全风险、区域安全风险；根据欧盟理事会建议评估
技术安全和技术泄露风险	对欧盟技术的进步、竞争力和获取前沿技术能力的风险，包括但不限于数字领域的恶意行为、间谍活动或非法知识泄露。特定情况下，这些泄露将会削弱欧盟维持必要和平秩序与区域安全的功能，特别是量子、AI 与半导体技术等	经济安全风险、区域安全风险、区域和平风险；根据战略技术清单进行评估；对于最敏感领域，欧盟委员会将会单独出具军民两用技术清单进行评估
经济依赖或经济武器化胁迫风险	第三国通过影响贸易或投资的措施针对欧盟及其成员或成员企业实体，从而导致在合法决策空间内的政策变化风险	经济安全风险、经贸投资风险；根据欧盟反胁迫工具（ACI）进行评估

表 3 欧盟风险识别政策工具组合

政策工具名称	政策工具定位	政策工具职能
单一情报分析能力：2007 年建立，后转移到了欧盟对外行动署架构之下	欧盟安全情报分析能力协作机制	旨在为欧盟及其成员国提供情报，包括民用及军事情报，及对欧盟经济安全产生的威胁
欧盟单一市场应急工具：2022 年 9 月正式由欧盟委员会推出执行	欧盟市场战略性新兴产业及服务供应链安全应急机制	为单一市场创建危机治理架构，建立监测单一市场、识别并响应不同风险水平的新机制，包括建立战略储备及可要求企业接受与危机相关产品的优先级订单
《欧盟外国补贴条例》：2023 年 1 月正式生效，7 月 12 日起正式进入关键实施阶段	欧盟对外贸易救济机制	该条例旨在解决外国补贴造成的扭曲，使欧盟保持对贸易和投资的开放，并确保为在单一市场运营的所有公司提供公平的竞争环境
《欧盟反胁迫工具》：2021 年 12 月提出，2023 年 6 月达成了最终政治协议	欧盟对外贸易保护与竞争机制	旨在保护欧盟及成员免受非欧盟国家的经济干预，就《反胁迫工具》认定的特定行为，欧盟会实施贸易及投资限制，甚至是报复政策
《欧盟外国直接投资审查框架》：2020 年 10 月全面实施	欧盟外资审查监管机制	旨在使欧盟成员可以基于“安全和公共秩序”对外资进行审查，重点考虑该投资对关键基础设施、关键技术和两用物品产品、关键材料的供应、获取或控制的敏感信息、媒体的自由和多元化等方面的潜在影响
减轻外国对研究和创新的干扰工具箱：2022 年 1 月发布，为欧盟成员重要领域科研创新及对外合作安全提供指引和保护	欧盟科研创新风险防御机制	旨在帮助欧盟高等教育机构和研究执行组织制定应对国外风险和挑战的全面战略，涵盖 4 类关键关注领域：价值观、治理、伙伴关系和网络安全
欧盟混合网络外交工具箱：2017 年欧盟建立网络外交工具箱，2022 年欧盟委员会提出建立更具灵活性和混合性的工具箱	欧盟网络安全防御机制	旨在协调应对影响欧盟、成员国和合作伙伴的混合网络威胁行为，该框架也应用于解决信息领域的外国信息操纵和干扰
《增强关键实体韧性的指令》：2022 年 10 月通过实施	欧盟关键实体风险识别和防御机制	旨在对涉及能源、运输、卫生、饮用水、废水和空间等多个部门的关键实体韧性进行风险评估及保护，预防、防范、应对混合攻击、自然灾害、恐怖主义威胁和突发公共卫生事件
5G 网络安全工具箱：2021 年正式发布实施	欧盟通信安全保障与防御机制	要求欧盟成员评估 5G 供应商的风险情况，对所谓高风险供应商设限，确保每个运营商都有多供应商策略

值得注意的是，EESS 首次提出了欧盟经济风险识别的基本原则，即“相称性原则”，该原则要求各职能部门所采取的防控经济安全风险的措施必须与预期风险（包括可能造成的后果）程度相当，不得显著超出经济风险防控的必要限度，即手段与目的须“合乎比例”（于柏华，2022）。在著名的施雷姆斯案中，欧盟法院对欧盟委员会第 2000/520/EC 号决议做出解释性裁决，强调了欧盟公民对从欧盟转移至外国的数据所享有的获得司法补救的权利以及应当采用相称性原则。必须说明的是，相较于相称性审查的精准适用，欧盟法院更关注对公民上述权利的保护与平衡，因为即使是合乎相称性原则的措施也可能实质性损害公民权利。这说明，欧盟在 EESS 中提出的相称性原则很可能存在上位原则或利益，而具体的原则和利益需要在个案中进行观察。在这个问题上，欧盟法院可自由评估与裁量非欧盟地区各国所实施的措施或政策。

三、欧洲经济安全战略对中欧关系的法律影响

欧盟作为中国最重要的贸易合作伙伴之一，EESS 对中国经济外贸增长的影响是全方位的。EESS 客观上有助于增强中欧法治合作基础，并对双边规则衔接与经贸环境等“并发问题”的走向产生重要影响。

（一）中欧实现更高水平法治合作的政策基础显著增强

更加开放的国际合作是 EESS 的关键词之一，欧盟委员会清晰地意识到仅依靠欧盟自身法律体系对于解决欧洲面临的系统性风险而言可能力不从心，需要实现欧盟政策与外部法律的“联合行动”，从制度上改善欧洲现有资源配置格局，减少对他国的法律限制与压力，以期建立一个共同的维护经济安全的国际化框架。这充分说明，欧盟委员会对构建国际联合风险应对框架具有了迫切需求；从法学的规则建构角度看，这种现实需求可能被转化为未来中欧双边规则谈判的立法政策及规则导向。

《中欧全面投资协定》（CAI）谈判亟待重启。欧盟委员会尽管在 EESS 中未明确指出未来对华战略，但却在第 3.2 项下敦促欧盟及成员以欧盟《FDI 审查条例》为基础搭建确保安全与秩序的投资合作机制与外资审查框架。2023 年以来，欧盟委员会主席冯德莱恩多次公开强调，欧洲需要一个“连贯的、独特的”对华战略，对华脱钩“显然不可行、不可取、不实际”。^①2023 年 9 月第十次中欧经贸高层对话以来，中欧双方就宏观经济政策协调、产业链供应链合作、改善营商环境、世贸组织改革、金融业双向开放和监管合作、建立中欧原材料供应链预警机制、建立出口管制领域对话机制等问题达成一系列成果和共识。基于此，中欧实现更高水平合作的政策基础得以显著增强。

（二）中欧间可能面临新一轮规则危机

对 EESS 框架加以分析，我们可以得出一个基础性结论：在规则主义主导下的

^① 观察者网. 欧盟委员会主席冯德莱恩中国行：对华脱钩不实际，但需降低对华依赖[EB/OL]. https://www.guancha.cn/international/2023_04_18_688949.shtml. [2023-04-18] (2023-06-29).

欧盟，未来的法律政策外部性将会更强，中国可能面临更加难以预料的“规则危机”。从表1~表3所映射的EESS框架看，欧盟已经将应对经济安全风险的工具从传统的货物、服务、知识产权贸易保护和市场竞争政策领域全面扩张至数字、国防、通信、关键性技术的保护与管制领域，并且基于区域安全或因外国干预而引发的潜在风险等事由，对贸易、投资的全过程进行监控、审查、识别与管制，包括资源的可获得性、市场依赖度对欧洲经济安全的影响等。值得注意的是，欧盟委员会首次将“外部政策变化”置于经济安全风险的考量因素，意味着包括中国在内的欧盟外各国实施的可能影响欧盟市场稳定与弹性的国家政策也被纳入战略的重点关注和考察之中。

在WTO多边框架下，涉及区域安全、经济主权和社会秩序的政策或措施通常被视为国家义务的合法免除事由，但WTO却并未限制和约束各国采取此项政策或措施的必要限度。尽管欧盟委员会提出了“相称性”审查原则，但很显然，仅依靠欧盟“自查自审”的方式确保欧洲经济安全战略外部性在维持内外部政策的均衡模式中运行并不现实，中国可能面临来自欧盟战略的新一轮规则危机。

（三）中欧间经贸规则环境可能发生多重嬗变

由于EESS围绕提升市场弹性、实现供给多元和维护经济安全为基本内容展开，其对国际市场秩序的影响势必波及中国对外经贸布局与政策环境，主要体现在以下几个方面。

第一，国际经贸规则秩序变化。EESS进一步加强了欧盟的“经济主权”和“战略自主”，意味着欧盟大幅提高其立法权与司法权具有政策依据；在涉及他国企业和个人情形时，欧盟内部法律规则将会随着涉外法权的扩张而不断变更世界经贸规则秩序。例如，在2020年施雷姆斯II案对欧盟法律的影响下，欧盟法院可对欧盟宪章作出灵活性解释，区分“充分保护外国公民”和“与本国公民相同程度的保护”，进而形成欧盟内部独特的区分性保护待遇。^①再如，欧盟在将WTO项下反倾销措施中的“市场损害”转变为“市场扭曲”的表述后，又在最近对华实施的区域性禁令中提出了“创新扭曲”“竞争力扭曲”的概念，欧盟并未遵守技术标准审查就单方启动网络安全风险评估机制，在没有进行合乎规则的技术评估下将特定供应商排除在市场体系之外。^②不难预测，随着战略向纵深实施，欧盟的单方措施在更大程度上会导致经贸规则秩序的变化与混乱。

第二，全球市场规则重组。EESS旨在扩大欧盟外部市场及供应链的弹性，如果欧盟通过重构现有国际供应链市场规则的方式实现，势必对中国外部经贸环境造成冲击。在中国现有的国际供应链法律框架下，关税、补贴、原产地规则与一般性待遇是最重要的市场规则。值得注意的是，在《欧盟FDI审查框架》下，涉及关键基

① 施雷姆斯在2015年成功地推翻了欧盟的“避风港”数据保护制度，但他仍坚称欧盟与美国之间的新数据条约是非法的，因为新的数据传输机制只是对以前系统的更新。2020年7月16日，欧盟法院发布了对施雷姆斯II案的判决，欧盟法院在借鉴2015年施雷姆斯案的论点基础之上判决，美国国内法对个人数据保护的限制“违反了欧盟宪章第52（1）条第二句所规定的以‘基本等效保护’的标准加以限定的规定”。

② 澎湃网.欧盟想给华为“盖棺定钉”，欧洲电信商反击[EB/OL].<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1769405899551161421&wfr=spider&for=pc>. [2023-06-22] [2023-07-01].

基础设施、关键技术和两用物项产品、关键材料的供应、获取或控制的敏感信息、媒体自由等规则事项也可能被纳入市场规则重构的范畴。在欧盟经济话语权的影响下，EESS 是否会引发新一轮的全球市场规则重构，需要谨慎关注和研判。

第三，新技术革命竞争下新国际政策环境的产生。欧洲在新技术革命领域丧失了先发优势并缺乏构造技术生态的能力，在应对“新技术带来的经济安全风险”问题上，欧盟对内以“数字税”和内部市场封闭构造的方式应对全球技术挑战，对外推动全球技术治理和新一代数字规范标准的问题（王一栋，2024），以及撬动和影响更深层次的全球政治经济战略格局。此种预期正契合了 EECS 对欧盟新技术革命所拟定的政策目标，包括欧盟委员会于 2022 年 12 月^①和 2023 年 6 月^②分别针对关键性基础设施和高风险供应商设定或拟定的新技术法律框架。无论是西方国家的“技术联盟”和“市场联盟”，还是中国主导的新一轮全球技术规则博弈，抑或以开放的心态共同平等地推动“数字全球治理”，都将形成全新的国际政策环境（王一栋，2024）。

四、中国应对欧洲经济安全战略的策略

中国的应对之策可分为反制手段和制度规则建构两方面。在反制手段方面，中国应当清醒预测新的经济安全风险，避免落入新的“安全陷阱”。在制度规则建构方面，中国应当积极完善经济安全保护工具，构建符合自身利益的经济安全战略；不断优化外部法律政策环境，提升供应链与外部市场弹性，从制度规则层面为经济安全兜底。

（一）用综合手段应对“经济安全陷阱”

EECS 属欧盟内部事务，但欧盟若以“去风险”“制度化脱钩”等事由对中国实施不当政策压力^③并有可能损害中国的国际经贸利益，EECS 就应当被认定为一种“国际经济安全陷阱”，需要从法律规则和政治合作两个维度予以应对。

在法律规则层面，中国应当积极应对和反制欧盟借经济安全之名对国际经贸规则的扭曲和单边解释。由于欧盟（包括其他西方国家）对华的经贸摩擦往往来源于对规则的“灵活解释”，因此中国亦应就欧盟针对中国实体作出的规则解释问题形成一整套“中国规则话语体系”，就目前中欧共同关注的国家干预、基本安全利益、公共秩序、公平竞争环境、对等政策或待遇缺乏等概念或问题提出有针对性的观点、法律文件或形成典型司法判决，以应对来自欧盟的不可预知的经济风险指控。例如，欧盟曾单方面拒绝给予中国铝原材和电动自行车行业以市场经济待遇，据此驳回了以中国市场价格与成本认定其是否构成倾销的被告诉求。这表明欧盟委员会正逐渐对涉及“重大国家干预”的跨国贸易类案件采取扩大化的认定方式。再如，除对各

① 特指《关键实体弹性指令》（Directive on the Resilience of Critical Entities）和《网络和信息系統安全修订指令》（NIS2 Directive）。

② 特指拟议定的《网络弹性法案》和《网络团结法》。

③ 欧盟委员会曾出具其对中国经济体制与法律基础的综合性评估报告《委员会员工工作文件》（Commission Staff Working Document），其中涉及很多对中国的片面论断。Commission Staff Working Document Impact Assessment, Accompanying the Document Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on Markets in Crypto-assets and Amending Directive (EU) 2019/1937, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020SC0380>. [2024-04-08] [2024-05-15].

国承袭既有审查制度外，欧盟最新的外资审查机制还参照并援引 WTO 框架中有关国家安全和公共秩序的规则构建。欧盟委员会充分吸纳了上述的表述方式，并采用“成员审查上报—欧盟委员会最终决定”制度路径，实现对外资及与投资有关的外贸活动进行纵向层级监管。在欧盟自身倡导国际礼让原则和司法谦抑性原则的前提下，中国应加强相关法律理论研究，以使欧盟经济风险理论形成自身逻辑悖论，在规则层面上难以立足。

在国际政治合作层面，中国应当始终坚持与欧盟的政治互信与合作共赢理念。EESS 释放的欧盟重新审视并回归多边主义框架的信号，加之中欧经贸谈判的政策基础已然完备，中欧关系重新回归“命运共同体”理念下的合作模式应当成为双方共识。从本质上讲，中欧关系并非对抗性的“修昔底德陷阱”，中欧经贸的正常碰撞与摩擦不应被解释成为“维护经济安全”或“防范经济风险”的理由，中欧双方应当反对将经济问题政治化、意识形态化、泛安全化，使“去风险”变成“去机遇”和“去合作”。^①中欧双边贸易与投资伙伴关系存在合作与发展的巨大潜力。^②同时，中国需要通过国际合作的多元化以缓解双方经济链的紧张局势，例如加强与“七国集团”的政治合作；在双边与多边政治工具上，中国应当意识到并切实加强与美国、印度、日本等国在经济安全领域的合作，开展高级别经济安全对话，建构中国的经济安全框架。

（二）完善中国经济安全保护工具，构建中国经济安全战略

目前，中国经济安全框架体系尚未完全构建，但并不意味着中国不存在经济安全保护工具。从国内法角度审视，中国的经济安全保护框架仍然以一般性法律法规为主要工具。与欧盟的立法比较，中国的经济安全保护立法依旧存在立法覆盖面有限和机构职能分配不足等问题。

与国家经济安全内涵最为接近的是《国家安全法》，该法第 19 条规定了“健全预防和化解经济安全风险的制度机制，保障关系国民经济命脉的重要行业和关键领域、重点产业、重大基础设施和重大建设项目以及其他重大经济利益安全”的基本制度框架，并在第 20~22 条分别规定了金融、资源能源和粮食三大安全领域。然而就现行立法体系而言，中国在上述三大领域既没有针对安全问题进行专门立法，在职能部门的设置与责任划分上也呈现单向和平行的特征，缺乏有效响应、识别与解决经济安全的制度功能，这与欧洲经济安全框架下的立体交叉机构职能模式形成了鲜明的对比。相似的立法见诸《网络安全法》第 31 条、第 32 条，以及《外商投资安全审查办法》第 2 条、第 3 条等。

① 2024年4月8日，中国驻欧盟使团公使彭刚在欧洲主流媒体《欧洲动态网》（EURACTIV）发表署名文章The Essence of China-EU Trade and Economic Relations is Mutual Benefit and Win-Win，对此问题作了系统性阐述。参见：<https://www.euractiv.com/section/eu-china/opinion/the-essence-of-china-eu-trade-and-economic-relations-is-mutual-benefit-and-win-win/>。

② 《中国欧盟商会商业信心调查2023》显示，超过90%的受访欧企计划将中国作为投资目的地，其中59%的受访企业将中国视为三大主要目的地之一。中国德国商会对288家在华德企的调查显示，半数以上德企计划在未来两年增加在中国的投资。欧盟中国商会2023年年度报告显示，超过八成受访中国企业计划扩大在欧投资。

就应对措施而言，中国亟待在以下两个方面进行积极完善。（1）改变国家机构在职能和责任上的分割。分离式的职能机构框架会制度化地降低安全机制的响应效率，不利于保护中国经济安全。在应对国家经济安全问题上要形成“集团作战”模式，需要相关职能部门之间的联系与沟通，以“新型举国体制”破解国家经济安全问题。（2）加强立法与“经济安全”问题的勾连。中国现行涉及国家安全领域的立法指向了泛经济安全问题，例如金融审慎、能源安全、社会秩序等。从法理而言，国家安全应当是安全问题的集合，其中起到基石功能的应当是经济安全。因此，应当从立法角度明确各项国家安全领域与经济安全的逻辑，从规则路径上解决中国经济安全保护的效能问题。

（三）优化中国外部法律政策环境，提升供应链与外部市场弹性

在中国基本对外政策的大背景下，中国当下的外部法律政策环境整体向好，但仍需不断优化以应对 EESS 可能造成的各类影响。欧盟的担忧为中国提供了反思与改革的方向。针对经济安全中供应链与外部市场弹性这一核心问题，中国应当寻求有自身特色的应变之道。

一方面，中国应对的基本方案依旧是“人类命运共同体”理念下的经济互惠和利益共享。供应链与外部市场对中国的重要性不能仅通过危机时刻的资源获取力来评价，还应当寻求与这些国家或地区构建一种常态化合作机制，这一点应当成为中国方案与 EESS 存在的本质区别。尽管包括 WTO 框架协议在内的国际公约尚未将常态化合作机制纳入其中，但就实践角度而言，目前全球范围内的经贸格局正在向一种全新的多边贸易合作理念发展，“人类命运共同体”理念或许会弥补 WTO 在制度规则层面缺少的精神凝聚力。需要注意的是，中国推行贸易领域的互惠共享，依然要遵循 WTO 多边协议框架，既有利于保证自身行为合法性，也可提高与欧盟制度框架对接的成功率。

另一方面，中国也要积极地实施内部经济体制改革，完善社会主义市场经济的法治化改革，从内部增强抵抗经济风险的能力。自“双循环”新发展格局提出以来，中国应当专注于减少对外国市场的依赖度和增强国内市场对外部冲击的抗压性（Yan, 2021），并提出完善法治化市场经济体制和构建法治化营商环境，这也间接影响了一部分外国主体的准入门槛与资格。中国目前外资准入政策已经由原始开放型逐渐转为政策引导型，应当更加注重重点行业和规划领域的外资进入，提高对外资的审查标准（万威和龙小宁，2023）。必须提到的是，中国需要借鉴欧盟对军民两用技术扶持与保护的做法，着力提升中国相关产业的新质生产力建设，并在确保科研安全性的前提下扩大国际合作。

五、结语

本文对欧洲经济安全战略的评述无意对它作出是或非的二元定论，而是通过对 EESS 框架展开制度研究，发掘其背后的政策方向与规则逻辑。无论如何，EESS 所

秉持的诸如多边主义、规则主义理念，以及它所认定的“经济安全”的内涵与外延，是中国进行分析、借鉴和汲取的制度经验，也是中国据以应对其对中国造成多重影响的重要参考因素。在此基础上，中国需要积极正视和应对国家经济安全问题，并对此问题不断探索和提供具有突破性并契合国情的“中国方案”。

参考文献：

- [1] 孙彦红. 欧盟经济安全战略及对华影响解析：从“开放性战略自主”到全面“去风险”[J]. 俄罗斯东欧中亚研究, 2024, (2).
- [2] 万威, 龙小宁. 外资准入政策与本国企业技术创新[J]. 经济评论, 2023, (2).
- [3] 王一栋. 数字贸易规则体系独立论：传统的延续还是全新的框架[J]. 国际贸易, 2024, (2).
- [4] 王一栋. 数字贸易规则的体系困境与中国方案——兼以新加坡模式为启示[J]. 国际经贸探索, 2024, (5).
- [5] 王一栋, 张庆麟. 对《中国入世议定书》第15条的法律解读、实践分析与对策建议[J]. 国际贸易, 2017, (4).
- [6] 于柏华. 比例原则的法理属性及其私法适用[J]. 中国法学, 2022, (6).
- [7] 余南平. 欧洲强化经济主权与全球价值链的重构[J]. 欧洲研究, 2021, (1).
- [8] 钟燕慧, 王一栋. 欧盟数据监管立法及其全球影响[J]. 国际经济评论, 2024, (1).
- [9] Çapar, G. From Conflictual to Coordinated Inter-legality: The Green New Deals within the Global Climate Change Regime[J]. Italian Law Journal, 2021, (2).
- [10] Endicott, T. Comity among Authorities[J]. Current Legal Problems, 2015, (1).
- [11] Kuner, C. Territorial Scope and Data Transfer Rules in the GDPR: Realising the EU's Ambition of Borderless Data Protection[M]. Cambridge: University of Cambridge Faculty of Law, 2021.
- [12] Marsonet, M. National Sovereignty vs. Globalization[J]. Academicus International Scientific Journal, 2017, (15).
- [13] Ryngaert, C. Selfless Intervention: The Exercise of Jurisdiction in the Common Interest[M]. Oxford: Oxford University Press, 2020.
- [14] Yan, X. T. Becoming Strong: The New Chinese Foreign Policy[J]. Foreign Affairs, 2021, (4).

European Economic Security Strategy: Review, Impact and Resolution

WANG Yidong

Abstract: The European Economic Security Strategy (EESS) is a major regional economic security strategy framework recently launched by the European Commission. EEES takes the search for supply chain and market resilience as the basic goal, multilateralism and rulesalism as the basic principles, and maintaining market resilience and competitiveness, strengthening international cooperation and improving risk identification tools as the basic content. The legal impact of EEES on China's economic and trade fields cannot be ignored. The policy basis for achieving a higher level of legal cooperation between China and the EU has been significantly strengthened. China may face a new crisis over rules from the European Union. The external policy environment of China's economic and trade field may undergo multiple transmutation. China's countermeasures include a combination of legal and political means to deal with the possible "economic security trap" from the EU; improving China's economic security protection tools, explore the construction of China's economic security strategy, optimizing China's external legal and policy environment, and enhancing the resilience of China's supply chain and external market. In addition, China needs to fully learn from the beneficial practices of the EU, focus on improving the construction of new quality productivity in related industries in China, and expand international cooperation on the premise of ensuring the security of economic development and scientific research.

Keywords: European economic security strategy; multilateralism; rulesism; market elasticity; economic and trade law and policy

(责任编辑：张建华)