

# 中方 vs 西国：“制度性对手”还是“系统性对手”？

欧盟已经达成共识，中国不再是“战略伙伴”，而是“制度性对手”；而对美国来说，中国是唯一能力和意图兼备的“系统性对手”。



自从欧盟委员会于 2019 年 3 月将中国定义为“systemic rival”（注 1）以来，这个概念在中国和西方都引起了学术界、媒体和政界的广泛关注。“systemic rival”从字面上可以翻译为“制度性对手”或者“系统性对手”，中国媒体和学术界常常两者皆用，并未做明确区分。但实际上，两者却有着不同的含义，差之毫厘，谬以千里。“制度性对手”表示在（政治经济等）制度层面上存在对立和竞争，有意识形态对抗和价值观冲突的意味，但并不排斥在其他层面和领域的合

作，如经贸往来、全球治理、气候变化和公共卫生危机；而“系统性对手”则意味着全面的、系统的竞争、对抗和冲突，在所有领域都是对立关系，再往前一步就是敌人。那么，西方对中国的战略定性，到底是“制度性对手”还是“系统性对手”？两者各有什么具体含义？如何理解西方对华战略定性变迁的时代背景？这种变迁对中西方关系有何影响？本文试图通过仔细分析欧盟、北约和美国的官方文件以及学者和政治家的论述，来回答这些问题，进而探究当前中西方关系的实质。

## 德国首先发难

虽然“systemic rival”因出现在欧盟官方文件中而名声大噪，但德国工业联合会（BDI）才是这个概念的发明者。BDI由德国36个工业行业协会组成，其职责是维护并促进所代表工业行业的共同利益。作为德国工业界最为重要的院外游说组织，虽然BDI的提议并不总是能够直接转化成为政策，但却具有重大影响力。

在2019年1月发布的一份文件中，德国工业联合会虽然承认中国是一个合作伙伴，但同时也强调中国是德国（西方）的“制度性对手”（德语 systemischer Wettbewerber）。这份文件认为，如今的中国已经不再朝着市场经济和自由主义的方向发展，而是致力于打造和推广自己的政治、经济和社会模式。这个模式的突出特点是国家在资

源分配方面发挥着直接或间接的强大作用，其具体表现是：（1）党在国家中的领导作用和决策机构的集中化；（2）通过国家对经济活动的干预而支配市场和价格；（3）国家推行积极的产业和创新政策，以获取技术优势；（4）通过市场封锁和不平等待遇来限制竞争，牺牲非中国公司的利益；（5）在现代技术的帮助下，对社会和经济进行全面控制和积极管理。BDI 文件认为，对欧洲而言，市场是经济的核心组织原则，但中国却将市场机制视为一种选择性和可逐步代替的手段。由于中国是一个新兴经济大国，不但对其他国家市场有重大影响，同时也在有力塑造国际经济秩序，所以 BDI 得出结论：中国以国家为主导的经济模式与欧盟（西方）的自由和社会市场经济原则相悖，两者之间存在日益加剧的制度竞争。

主导撰写这份报告的是德国学者斯蒂芬·迈尔，早在 2018 年 8 月，他就表示西方过去数十年引导中国朝自由化方向发展的企图是一厢情愿的“幻觉”，已经失败，如今中西之间越来越朝着国家资本主义和自由市场经济之间的制度竞争发展。在主导完成这份分水岭式的报告没多久，迈尔就离开德国工业联合会，转任德国最重要的国际政治和安全问题研究机构“科学与政治基金会”负责人。因此，作为德国政府制定对外政策的重要智囊，迈尔的对华认知已经并将继续产生重大影响。

中方曾长期认为密切的经贸联系是中欧关系压舱石，但这种“经济决

定论”式的观点正日益受到严峻现实挑战。作为一个代表工业界利益的行会组织，德国工业联合会按常理应抱持促进对华经贸合作的务实态度，因为中国是德国的最大贸易伙伴。但吊诡的是，恰恰是德国工业联合会而非学者、媒体或政客，首次提出了“制度性对手”这个带有意识形态冲突色彩的概念。这在某种意义上其实是中欧经济关系变迁的结果，双方经济的竞争性正日渐超越互补性。对此，德国柏林自由大学的政治学教授坦娅·伯泽尔在2021年10月与北大联合举行的一场学术会议上解释说：如今的中国已经不再是一个发展中国家，不应继续享受发展中国家优待；欧盟市场向中国高度开放，但中国市场对欧盟开放程度不够；在中国，国家对市场的干预要比欧盟强得多，对企业有更多的国家支持，所以德国（欧盟）工商界认为双边关系不对等；双方必须回到“对等”这一关键点，才能把对立关系转变为一种有成效的竞争，成为双方在经济领域合作的基础。

2021年9月，德国工业联合会的新任主席鲁斯武姆在接受德新社采访时不同寻常地强调人权，宣称中国不断触犯国际规则，因此德国（西方）商界要和政界一样，认清不可逾越的红线。在俄罗斯入侵乌克兰后，中国大陆武统台湾的可能性也浮现出来，迫使德国企业反思对中国市场的依赖和对华投资的地缘政治风险。这些迹象表明，中欧关系正在发生改变，中国不再仅仅是欧盟有利可图的庞大市场，也是一个令人生畏的竞争对手。在此背景下，双方价值观的巨大差异凸显出来，或者说双方关系结构性变化的外溢效应也在意识形态维度体现出来，

于是“制度性对手”概念应运而生。

### **欧盟：从“战略伙伴”到“制度对手”**

2001年，中国加入世界贸易组织，两年后就成为欧盟的第三大贸易伙伴，双边贸易额超过1150亿欧元。彼时的欧盟对欧中关系前景高度乐观，认为中国是欧盟的主要战略伙伴之一。直到2013年，欧盟仍然致力于与中国巩固和发展双边战略伙伴关系，在当年发布的《欧盟-中国2020年合作战略议程》中，强调对华进一步接触并实现双赢，为未来的十年做好准备。

然而，形势正在悄然变化。2016年6月，欧盟委员会发布了《欧盟对华新战略的要素》。这份文件提出了一个新的欧盟对华战略，要“将欧盟自身的利益放在首位”，以确保真正落实中国的“合作共赢”口号。而重大转折则发生在2019年3月，欧盟委员会发布了《欧盟-中国战略展望》文件，对中国如此定性：“在不同的政策领域，中国同时是一个欧盟与之有着共同目标的合作伙伴、一个欧盟需要与之寻求利益平衡的谈判伙伴、一个追求技术领先的经济竞争者以及一个提倡替代性治理模式的‘systemic rival’。”此处的“systemic rival”应翻译为“制度性对手”，因为文件明确定义中国就是要推进一套不同于欧盟（西方）的治理模式；再则，如果中国是“系统性对手”，那中欧之间就是一种全面对立的关系，这与前面“合作伙伴”、“谈

判伙伴”及“竞争者”的表述相矛盾。

由此可见，从 2003 年到 2019 年，欧盟的对华战略定性发生了明显的变化，从“战略伙伴”变成了“制度性对手”。在北京看来，“制度性对手”意在强调中西方不同的政治经济体制，展现出严重的意识形态对抗姿态，因而表示强烈反对。但从第三方视角来看，欧盟对华定性的改变也是其来有自：一方面中国外交随着领导层的变更从“韬光养晦”转向“奋发有为”，从而对双边关系和世界格局产生了强烈冲击；另一方面，欧盟认为自身是国际舞台上一个强大的“规范性”力量，致力于坚持和推广欧洲价值观，因而不可避免地在北京这一迅速崛起的“威权主义”强权产生矛盾。

对于欧盟的三位一体对华定性，来自德国绿党的欧洲议会议员莱茵哈德·比蒂科费尔于 2021 年 11 月 19 日在一场名为《欧中关系：合作或对抗？》的公开讨论中解读说：“伙伴”就是指双方追求共同的目标；竞争是指双方有不同的目标，但同意遵循共同的规则；而“制度性对手”（systemic rival）则意味着你输我赢的零和博弈，由于事关民主和专制的根本对立，双方没有妥协的可能。“制度性对手”定性在这个三位一体的表述中不仅仅是其中之一，而且是基础性和决定性的，并将长期持续下去。比蒂科费尔宣称，中西方互为“制度性对手”的博弈在两个层面展开，一个是关于中国的国内治理，另一个则是在国际关系层面。在比蒂科费尔看来，今日中国不仅是一个“威权

主义”国家，而且还是一个“科技极权主义国家”。如果说历史上的中国曾是东亚地权霸权，那么今日中国则追求全球霸权，其目标是建立一个以北京为中心的国际秩序。在欧洲有三个关注对华关系的群体：人权团体、经济界和国家安全圈子。比蒂科费尔称这三个群体正日渐达成共识，即中国虽然是西方在某些领域（如气候变化）的合作伙伴，但却越来越成为经济技术上的竞争者、意识形态上的“制度性对手”和地缘政治上的霸权挑战者。

比蒂科费尔在欧盟内属于对华持激进批评立场的政治人物，他本人因此遭到中国政府制裁，所以他称“制度性对手”是欧盟对华新定性的基石并不令人意外。但德国波恩大学的国际关系学者辜学武却看法不同，他认为欧盟之所以采用“三位一体”的方式来同中国打交道，其实并非一个全新的统一战略，而是一个妥协的产物。长期以来，欧盟及其成员国一直试图打造一个统一的对华政策，但因为分歧太大而没有成功。直到2019年1月德国工业联合会提出这个三位一体的概念之后，最大公约数显现，思想才趋向统一。在这个“三位一体”的对华政策中，无论是主张合作的力量，还是倾向于竞争乃至对抗的流派，都可以找到自己的位置。德国柏林自由大学的国际关系学者和中国问题专家埃伯哈特·桑德施耐德也认为，欧盟（德国）的对华政策不能是单维度的，必须是多维度的才能反映现实。

但是，作为欧洲议会中负责对华政策的首要人物，比蒂科费尔本人及

其所属绿党的影响力无法被忽略。绿党历来重视意识形态和价值观，德国现政府中绿党籍的外交部长贝尔博克宣称要推行“价值观”外交，对华采取强硬立场。而另一个执政党自由民主党（FDP）本有亲商传统，按常理应对德国最大的贸易伙伴中国持务实合作态度，但出人意料的是，该党在对华政策上却越来越持强硬立场。FDP 党魁兼财政部长林德内尔多次在人权问题上批评中国，认为德国与中俄两国所代表的“威权体制”处于“制度性”竞争状态，德国应维护和伸张其价值观，即使付出经济代价也在所不惜。

### **北约：从“机遇挑战并存”到“系统性”挑战**

北约是主要由西方国家组成的强大军事政治集团，其地理覆盖范围原是欧洲-大西洋地区，主要防范对象一直是苏联/俄罗斯。但近年来该组织开始关注印太地区，将中国纳入其雷达。在 2019 年 12 月 4 日的《伦敦宣言》中，北约首次提及中国，“我们认识到，中国日益增长的影响力既带来了机遇，也形成了挑战，我们需要作为一个联盟来共同应对。” 2021 年 3 月发布的北约年度报告则重申了“中国的崛起对北约来说既是挑战也是机遇”这一首鼠两端的立场。

但是，俄罗斯入侵乌克兰的战争爆发后，北约不但将俄罗斯视为直接威胁，对中国的态度也变得更为强硬。2022 年 5 月，北约秘书长斯托尔滕贝格在达沃斯世界经济论坛上说，俄罗斯侵乌战争带来的一个



重要教训是，西方不应为短期经济利益而牺牲长期安全需求；与俄罗斯和中国等“威权政权”的经济关系（如能源依赖和 5G 等关键基础设施风险）给西方造成了脆弱性。斯托尔滕贝格为此警告西方商业精英们说，自由比自由贸易重要，价值观比利润重要。

2022 年 6 月，北约正式发布 2022 年版《战略概念》，这份十年一度的指导性文件虽然表示愿意与中国进行建设性的接触，但却一改以往对中国小心翼翼的描述，不再称中国是“机遇”。而且与欧盟面面俱到不同的是，北约这次没有采用“伙伴、竞争者和制度对手”三位一体描述，而是明确表示将应对中国发起的“系统性挑战”。这份文件还对中俄之间不断深化的战略伙伴关系提出警告，认为两国的一系列行动与北约联盟的价值观和利益背道而驰。面对中俄联手挑战，北约称将坚持其共同价值观，维护基于规则的国际秩序，包括“航行自由”。在此，北约显然对美国的“印太战略”做出了呼应，因为后者极其重视“航行自由”。这份文件发布后，相当多中国学者和专家开始担心北约可能涉足印太地区，从而给中国造成巨大的安全和战略压力。

### **美国：唯一的“系统性对手”**

1972 年，美国总统尼克松出于对抗苏联的地缘政治需要而访华，随后四十多年，美国历届政府基本上对中国实行“融入”政策。1979

年中美建交，同期中国开始了改革开放进程并实施了渐进式的经济转型，从高度集中的指令型计划经济逐渐过渡到“社会主义市场经济”（一些学者眼中的“国家资本主义”）；2001年中国加入世界贸易组织，进而成为世界资本主义体系的重要一员和全球化的巨大（或许最大）受益者。美国指望中国在实现经济快速发展之后会变得更加自由化，从而向西方靠拢，但这个北京眼中的“和平演变”企图显然已经失败。特朗普政府于2017年12月发布的《国家安全战略》承认了这一点，认定如今的中国是一个对现行国际体系心怀不满的修正主义强权大国，是美国的“战略竞争对手”，图谋塑造一个与美国价值观和利益相悖的世界，并寻求在印度洋-太平洋地区取代美国霸权，扩张其国家驱动的经济模式的覆盖范围。因此，与中国（和俄罗斯）的大国竞争已经卷土重来，并取代恐怖主义成为美国的首要安全威胁。

拜登政府上台后，虽然立即扭转了特朗普政府时期的诸多对外政策，但在对华政策上却基本延续了战略竞争的基调。国务卿布林肯在2021年3月3日发表的名为《为美国人民服务的外交政策》演说中这样描述中国：“我们与中国的关系将是在应该竞争的时候是竞争，在可以合作的时候是合作，在必须对抗的时候是对抗，三者共同点是需要从实力地位出发。”时隔14个月之后，他在题为《本届政府对待中华人民共和国的方式》演说中再次强调了这位一体式对华政策总方针。

2021年3月，白宫发布《临时国家安全战略》，称“我们面临一个民族主义抬头的世界，以及一场正重塑各领域的技术革命，民主在退步，与中国、俄罗斯和其他威权主义国家的竞争日益激烈。”这份报告尤其重视中国，称“中国已经迅速变得更自信，是唯一有可能将其经济、外交、军事和技术力量结合起来，对稳定和开放的国际体系发起持续挑战的竞争者。”所以，美国“要通过恢复国际信誉和全球领导地位来战胜这个更加自信和专制的中国，确保由美国而不是中国来制定国际议程，以促进美国利益并反映美国价值观。”

如果说欧洲地区（尤其是中欧）是当年美苏冷战的战略重心，那么印太地区就是美中战略竞争的主要竞技场。在2022年2月发布的《印太战略》中，白宫再次强调中国正在结合其经济、外交、军事和技术实力，在印太地区追求势力范围，并寻求成为世界上最具影响力的大国。但美国认识到自己无力直接改变中国，所以转而致力于塑造中国所处的战略环境，以图在世界范围内建立一个对美国及其盟友和伙伴的利益和价值观最有利的影响力平衡。

虽然美国国务卿布林肯在2022年5月26日的对华政策演说中指出，美国并不寻求冲突，对华竞争也不一定导致冲突。但是，由于美国视中国为唯一既有能力、也有意图发起对美经济科技、地缘政治和意识形态全方位挑战的大强国，所以美国对华政策的总基调是全面的战略竞争。这与欧盟不同，布鲁塞尔在价值观上与北京道不同不相为谋，

在经济科技方面的竞争性也与日俱增，但并不视中国为地缘政治对手。如果说欧盟的对华战略定性是“制度性对手”，那么对美国来说，中国则是唯一的、能力和意图兼备的“系统性对手”，而传统对手俄罗斯的实力已衰弱到不配成为这样的角色。

### **自由资本主义 vs. 国家（政治）资本主义？**

迄今为止，中国既不同意欧盟对华“伙伴、竞争者和制度对手”定性，也不接受美国“合作、竞争和对抗”表述，而是表示要用“相互尊重、和平共处、合作共赢”的三原则来取代“合作、竞争和对抗”三分法。无论是“制度性对手”，还是“系统性对手”，北京方面一概斥之为“冷战思维”，并且表示中国“从来无意挑战或者取代美国，无意与美国全面对抗。”

北京的立场，得到了美国哥伦比亚大学国际关系教授托马斯·克里斯藤森的认同，他认为中国并不图谋输出一个与美国对立的意识形态。虽然中国最高领导人指出中国“给世界上那些既希望加快发展又希望保持自身独立性的国家和民族提供了全新选择，为解决人类问题贡献了中国智慧和方案”，但这更多是为了证明中国共产党执政地位的合法性及其经济政策正确性，而非积极向外输出“中国模式”。斯坦福大学胡佛研究所的一份报告也认为，北京的目标主要是为了保护中共统治免受外部批评，而不是向国外输出中国的威权模式，这与斯

大林或毛泽东对国外共产主义革命的支持相去甚远。而美国在特朗普时代也不致力于对外输出意识形态，因此谈不上第二次冷战。

但是，著名的塞尔维亚裔美国经济学家布兰科·米兰诺维奇却认为，美国的“自由优绩制资本主义”与中国的“政治资本主义”存在根本冲突。美式“自由优绩制资本主义”（或曰“新自由主义资本主义”）出现于1980年代，主张削弱国家在经济活动中扮演的角色（如国企私有化、减少监管、削减公共福利开支、金融和贸易自由化），因而有别于古典资本主义和社会民主资本主义，前者在19世纪和20世纪初占主导地位，而后者塑造了二战后至1980年代初西欧和北美的福利国家。中国所代表的“政治资本主义”（或曰“国家资本主义”）承诺由国家在经济进行更有效的管理并提高增长率。作为过去半个世纪以来经济上最成功的国家，中国拥有足够经济资本和政治资格来输出其经济和政治体制。实际上，中国正在通过庞大的“一带一路”构想来实现这一目标，从而至少客观上对西方处理世界经济发展的方式提出了意识形态上的挑战。对于米兰诺维奇而言，中美之间确实存在制度竞争，但与美苏冷战不同的是，中美之间并不是资本主义和社会主义（共产主义）这两种根本对立意识形态之间的斗争，而是资本主义的两种不同变体之间的竞争，即自由资本主义 vs. 国家（政治）资本主义。米兰诺维奇指出，类似情况在人类历史上并不鲜见：在罗马帝国分裂为西罗马帝国和东罗马帝国后，基督教也随之分裂为天主教和东正教，两者之间展开长达千年的竞争；伊斯兰教在经历了初期

的辉煌后，也很快分裂为逊尼派和什叶派，并展开千年争斗；冷战期间的社会主义阵营在维持了约十余年的短暂团结后就发生了中苏分裂，苏维埃体制和毛主义之间的意识形态争吵甚至升级成武装冲突。

著名国际关系学者约翰·伊肯伯里也认为，过去数十年，华盛顿曾指望中国在融入世界经济体系后能与美国领导的自由主义世界秩序的利益和价值观保持一致，但这种幻想如今已经烟消云散。实际上，这种幻灭已经几乎成为欧美各界的共识。伊肯伯里断言，美中现在处于一种系统性和制度性的竞争之中，两个超级大国给世界其他国家展示了两种截然不同的未来愿景。他认为，美国应对一个更强大、更自信中国的大战略轮廓已经浮现，而美中霸权争夺的胜负，归根结底取决于谁能为世界提供更好的解决方案和公共产品。

尽管商人出身的美国前总统特朗普本人并不看重意识形态，而是以一种重商主义的方式对待美中关系，因而在2018年发起了对华贸易战，但他的政府要员如国务卿蓬佩奥却非如此。蓬佩奥不但强化了美中两国的意识形态差异，而且在2020年7月23日的尼克松图书馆演说中发起了对中共执政地位的挑战。拜登入主白宫之后，他把美中（俄）之间的意识形态和价值观冲突提到前所未有的高度，称世界面临民主与专制的决战。因此，世人无法回避的是，中西制度竞争正日益成为自我实现的预言。

但北京方面对制度竞争的抵触态度却是显而易见的，这或许是一种不安全感的反映，因为中国独特的政经体制在世界上处于少数地位，由此导致“帝国主义亡我之心不死”的意识深入中国统治精英骨髓。著名政治学家、“文明冲突论”发明者塞繆尔·亨廷顿曾在其名著中写到，在中国领导人和学者之中存在一个广泛的共识，即美国企图在领土上分裂中国、在政治颠覆中国、在战略上遏制中国、在经济上挫败中国。澳大利亚前总理和著名中国问题专家陆克文也指出，中共作为中国的执政党，长期以来深信华盛顿永远不会真正接受中国政体的基本合法性，因为它不是一个自由民主体制。于是，在这种不安全感驱使下，北京实际上又一直在推进制度竞争的意识形态叙事，宣示中国制度的优越性。新冠疫情爆发以来，北京不断提醒世人，中国的抗疫绩效远远超过西方国家，其根源就在于中国的制度优势。著名学者、北大法学教授强世功表达了一种激进的主张，即用“天下一家”的人类命运共同体来取代美式新罗马世界帝国霸权体系，因为这个体系虽然比殖民制更精致，但仍然具有压迫剥削性质。客观地说，中国的统治精英和受其控制影响的民众，广泛存在对美国 and 整个西方的不信任甚至敌意，并且自 2018 年中美贸易战以来越来越强烈。北京之所以不愿意承认中西方之间存在“制度竞争”，并非不能认知到这个现实，而是要占据道义的高地，要让西方承担发动“新冷战”的历史责任。

## 结语

世异时移，欧盟机构及其成员国已经达成共识，中国不再是“战略伙伴”，而是“制度性对手”；而对美国来说，中国则是唯一的、能力和意图兼备的“系统性对手”。相对于地缘政治霸权争斗，欧盟更为重视对华意识形态竞争和价值观冲突，因为欧盟的自我定位是“规范性”力量，而非地缘政治霸权。但美国是全球霸权，美中之间在经济科技、地缘政治和意识形态等维度存在全方位和结构性的矛盾，这种战略竞争没有随着民粹主义者特朗普下台而消失，反而在拜登时代得到了系统性和制度性的强化。

西方国家的战略决策，往往是自下而上和后发制人的，而非刻意而为的顶层设计，唯其如此才能在选举体制下凝聚各界共识，获得民众支持。面对中国的快速崛起以及由此引起的巨大挑战，西方国家统治精英产生了强烈意识形态警惕和高度战略焦虑，这是他们逐渐形成对华“制度性对手”和“系统性对手”战略定性的重要背景。但是，北京方面“奋发有为”的外交战略和日益严厉的国内管控，也给西方“屠龙派”提供了口实，使“拥抱熊猫派”被边缘化，从而直接或间接促成了西方的对华战略定性变迁，对此也无法视而不见。

尽管带有零和博弈性质的制度竞争让世人忧心忡忡，但如果这种竞争不失控，对双方人民未必就是坏事。美苏冷战期间，西欧国家（如西德）为了彰显相对于苏联制度的优越性，建立健全了惠及普罗大众的福利制度。但在冷战结束后，由于苏联竞争压力的消失，西欧各国纷



纷削减福利，德国的施罗德政府就实施了对社会福利体系和劳动市场进行重大改革的“2010 议程”，引起相当多德国民众不满。对于今日美国和西方而言，中国是一个令人生畏的“制度性对手”和“系统性对手”，而应对这个前所未有的强大挑战者的最佳方式是改善内部治理，证明其“民主”机制比“专制”模式更能满足其人民需求。同样地，对于今日中国而言，尽管西方这个强大势力造成了巨大的战略压力，但也可以将其转化为内部发展和优化的强大动力。从这个视角来看，如果应对得宜，西方其实也可以成为中国崛起的磨刀石。