



欧盟及其成员国对华政策报告

(2018年)

务实合作与软遏制同时加强

复旦大学中欧关系研究中心
上海欧洲学会

2019年1月

欧盟及其成员国对华政策报告 (2018)

务实合作与软遏制同时加强

复旦大学中欧关系研究中心
上海欧洲学会

申明：(1) 本报告由复旦大学国际问题研究院中欧关系研究中心和上海欧洲学会共同发布。(2) 本报告内容只代表作者观点，不代表上述机构观点。(3) 作者和上述机构拥有本报告全部知识产权，未经同意，请勿转载、引用和发表。

联系方式：jianjunbo@aliyun.com, peteryang@sies-cn.org

前言

在复旦大学国际问题研究院和上海欧洲学会支持下，我们将一批致力于欧洲问题研究的上海中青年学者聚在一起，组织撰写了这本《欧盟及其成员国对华政策报告（2018）》。它是我们去年同名报告的延续。

本报告囊括了“欧盟、德国、法国、英国、奥地利、北欧国家、南欧国家、中东欧国家和西巴尔干国家”对华政策内涵，尤其关注这些国家2018年对华政策较之上一年在内容上的差异、特点、发展趋势及其意义。虽名为“欧盟及其成员国”对华政策报告，但它也关注若干将要或意图加入欧盟的国家。囿于诸多因素，我们没有也不可能将更多欧洲国家涵盖其中。

本报告认为，2018年欧盟对华政策具有深刻的两面性。一方面，在经济合作、维护自由贸易和全球治理领域（如伊朗核问题和气候变化方面）继续加强与中国合作，另一方面却视中国为潜在威胁，试图通过建立新的贸易多边规则、与美国联手、单边抵制等方式阻挠中国整体发展势头，在人权等领域提高了对华批评调门。

2018年德国对华政策也是积极和消极面并存。从积极面看，对华高层政治交往频繁，政府高度重视与中国经贸合作；消极方面则表现出对华敌意增加，日益视崛起的中国经济为德国威胁，并将对“16+1合作”框架的疑虑带到欧盟层面，在人权和意识形态领域对华批评声浪增多。

法国在2018年视中国为重要合作伙伴，希望加强在“一带一路”倡议下的合作。它承认若要在国际社会扮演更重要角色离不开中国支持，同时又高度防范“一带一路”倡议，要求中国在贸易和投资领域扩大对法国开放，并以经贸“再平衡”为借口，在不同场合要挟中国以求获利。

英国2018年对华政策高度务实，以图打开中国市场，创造就业岗位，繁荣本国经济。通过在华活动，它还展现其最先进创意理念和英国良好形象。同时，它为捍卫所谓“英国价值”不遗余力，对华人权批评（包括在所谓香港问题上）毫不手软。总之，英国一方面在政治上与中国毫不妥协，同时也有效巩固了中英“黄金时代”。

2018年奥地利对华友好，4月总统和总理一同访华，视中国为重要机遇。2017年底将“一带一路”倡议纳入其《2017-2022施政纲领》，明确表示将采取积极措施，确保“一带一路”项目成为奥地利经济发展“组成部分”。它还支持

中国发展与中东欧国家关系，认为这有益于该地区基础设施发展并促进地区稳定。但作为欧盟国家，今后其立场会在很大程度上受到欧盟影响。

2018 年北欧国家对华关系基本保持了较好政治联系，双边经贸往来呈现良好发展势头，中国-北欧合作磋商也在北京举行。由于人权等规范性议题在北欧国家外交政策中地位重要，虽然大多数北欧国家在对华关系中刻意淡化上述议题，但并不意味其完全放弃了外交政策中的价值观导向，中瑞关系中出现的风波（如书商桂敏海案和中国游客遭警方粗暴对待事件）就包含这一因素。

2018 年，在美国全球战略和对华政策转变大背景下，南欧国家对华政策承受内外压力，仍然取得了较明显积极进展，总体趋势向好。如意大利政府成立了首个针对特定国家的双边合作协调机制“中国事务特别工作组”，旨在全面深化与中国合作。西班牙同样重视中国和西中关系，在发布的新版亚洲战略中将对华关系置于优先位置。葡萄牙和希腊等也积极发展对华关系，与中国签署了“一带一路”合作谅解备忘录。

2018 年中东欧国家对华外交延续了先前良好态势。中国-中东欧“16+1 合作”在各领域均有所推进，日益成为务实的跨区域合作机制。北欧和波罗的海国家议会领导人联合访华，促进了波罗的海国家同中国在重要国际问题上进行更为紧密协调，进而形成共同解决方案的可能性。中东欧各国总体上希望进一步发挥经贸合作在“16+1 合作”中的压舱石和推进器作用，希望高质量、高科技领域的中东欧企业能够进入中国市场。但不可讳言，在欧盟和美国影响下，个别中东欧国家对华政策出现了不和谐声音和动作，值得关注。

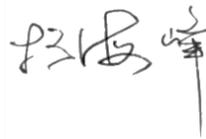
2018 年西巴尔干国家对华政策普遍友好，但因国情不同，对华政策各有其特点。塞尔维亚视中国为战略伙伴，既大力吸引中国投资，也强调政治合作；克罗地亚身为欧盟与北约成员，主要视中国为其经济发展重大机遇，亦是提升其国际地位有力推手；黑山、马其顿等国因市场与影响力有限，对华政策主要集中于经济领域，尤其是基础设施建设，等等。不过西巴尔干国家在维持对华友好同时，将会谨慎平衡欧盟与中国在该地区影响力，在吸收和使用中国投资时会考虑欧盟的共同政策、态度与反应。

整体而言，欧盟及其成员国在 2018 年面临国内不断上升的民粹主义势力、英国“脱欧”、美国对欧洲在防务和国际贸易问题上的施压、难以推进的一体化等多重挑战。在此背景下，中欧依然成功举办了领导人峰会，双方在维护全球多边主义、自由贸易及可持续发展等方面存在明显共识，中欧全面战略合作伙

伴关系基本实现了平稳发展。与此同时，欧盟及若干成员国在对华政策中加入了不和谐甚至敌视中国的声音，在贸易、投资和高科技等领域，通过单边或多边机制化与政策措施，试图阻止中国产业和技术升级。这种不通过军事和政治对抗，但在其他领域基于战略目的进行的遏制，可称之为“软遏制”。可以说，2018年欧盟及部分西方传统发达国家的对华政策贯穿了既加强对华务实合作，但同时实行对华“软遏制”的双重举措。

对中国而言，欧洲今后依然是中国开展全方位合作的重要伙伴，但在全球局势深刻变化背景下，双方关系也会面临严峻挑战。这也意味着中国在面对愿意不断深化对华务实合作的欧洲的同时，也要面对一个出于战略考虑而在战术层面时刻挑战中国的欧洲。

在此，我们特别感谢复旦大学副校长陈志敏教授和上海欧洲学会会长徐明棋教授，他们在我们报告框架的设想阶段和报告初稿完成后都提出了极富启发性和建设性的意见，为报告的顺利完成给予了巨大帮助。我们也感谢复旦大学国际问题研究院院长吴心伯教授和上海欧洲学会监事曹子衡博士，他们自始至终对本报告的关心和支持是我们组织撰写它的重要动力。我们还要感谢复旦大学发展研究院的姚旭博士，他对报告的印制和发行付出了辛劳。当然，我们要感谢各位作者，他们通过自己的勤奋和热情提供出精彩的文字，也展现了丰沛的才华。他们与上海欧洲研究界的其他同仁都素怀相同的志向——以悲悯之心凝练思想的高度，以专业之功书写对中欧关系的理解和向往，以布衣之身表达对国际社会长久繁荣与和平的愿望。



简军波 副教授，复旦大学国际问题研究院中欧关系研究中心副主任
杨海峰 博士，上海欧洲学会秘书长

2019年1月15日

目 录

2018 年欧盟对华政策·····	忻华、戴轶尘	01
2018 年德国对华政策·····	朱苗苗	08
2018 年法国对华政策·····	薛晟、张骥	16
2018 年英国对华政策·····	李冠杰	23
2018 年奥地利对华政策·····	龙静	30
2018 年北欧国家对华政策·····	严骁骁	36
2018 年南欧国家对华政策·····	吉磊、杨海峰	42
2018 年中东欧国家对华政策·····	宋黎磊	50
2018 年西巴尔干国家对华政策·····	简军波	57

2018 年欧盟对华政策

忻华，上海外国语大学欧盟研究中心常务副主任，上海欧洲学会学术研究部主任
戴轶尘，上海社会科学院国际问题研究所助理研究员

2018 年欧盟面临多重危机，欧洲内部的社会撕裂依然存在，在特定领域还有所恶化，这些内部的变化影响、制约乃至塑造着欧盟对华政策的基本走向、议程设置与方案选择，使 2018 年间欧盟对华政策呈现出实用主义与两面下注的特点，欧盟制订和实施其对华政策的轨迹，呈现摇摆的状态。

一、欧洲和欧盟内外形势的变化

欧盟面临的多重危机仍在发酵。难民危机虽有所缓解，但地中海南岸的西班牙、意大利、希腊、塞浦路斯和马耳他五国处在承受难民潮的第一线，却并未得到欧盟强有力的支持，对德国主导的“都柏林规则”的新一轮改革计划强烈不满，形成了欧盟内部的“南北矛盾”，使 6 月 29 日的欧盟理事会决议几乎难产。同时大量难民的涌入持续冲击着欧洲的社会与政治生态，刺激了反建制、反精英、反全球化和反地区一体化的激进民粹力量的进一步崛起。继 2017 年右翼民粹政党借助议会大选进入荷、法、德三国主流政坛之后，2018 年意大利激进民粹政党“五星运动”和“联盟党”赢得议会大选并联合组阁，掌控了意大利政局，而法国巴黎的“黄马甲”运动蔓延至欧盟总部所在地布鲁塞尔。可以预见，2019 年欧洲议会大选将面临各种力量的重组，很可能在总体上拆解现有格局。英国脱欧危机并未消除，脱欧的最终方案悬而未决，致使脱欧的不确定性如同一柄达摩克里斯之剑，始终悬在欧盟决策者头上。恐怖袭击的阴云也依然挥之不去。

与此同时，美欧关系的裂痕在 2018 年进一步加深。2018 年 3 月至 6 月，特朗普政府启动对欧盟输入美国的钢铝产品的惩罚性关税，同时宣布退出伊核协议，以至于欧盟理事会主席图斯克在 5 月 16 日的欧盟峰会上感叹“美国这样的朋友几乎与敌人无异”。不过欧盟及其成员国尽力避免美欧关系的破裂。4 月间法德两国领导人相继访美。7 月 25 日容克访美，美欧关系开始出现修复和回暖的迹象。10 月 16 日美国贸易代表莱特希泽致信国会，表示愿意在 3 个月内重启美欧贸易谈判。与此同时，随着大数据和人工智能技术的不断升级，全球新一轮新技术竞争正在加剧，而这场竞争的主角似乎成了中国与美国，欧洲在这场竞争中处在相对边缘的位置。

二、内外形势影响下欧盟对待中国的基本战略意向：实用主义与两面下注

欧盟仍然固守以欧洲一体化为代表的经济全球主义、传统自由主义和文化多元主义理念。然而民粹力量的崛起，疑欧主义思潮的扩散，美欧关系的恶化，迫使欧盟不得不在一定程度上回应乃至默认民粹主义与民族主义的一些利益诉求，不得不承认全球化和欧洲地区一体化带来的经济繁荣的同时，也导致了产业空心化，就业岗位流失，进而产生贫富分化、阶层对立和地区间发展不平衡等一系列问题，进而不得不调整对世界经济、国际战略格局和中欧双边关系的认知与决策。受此影响，2018 年欧盟对华政策的基本意向的突出特征就是实用主义和两面下注，具体表现在这样几方面：

首先，欧盟在以世贸组织为代表的、以全球经济治理架构为依托的国际多边贸易体系与“新一代”自由贸易协定所体现的双边贸易架构之间两面下注，换言之，在多边主义与双边主义之间两面下注。一方面，在容克的 2018 盟情咨

文演讲中，在 7 月中旬的中欧、欧日首脑峰会联合声明中，在 11 月底的布宜诺斯艾利斯 G20 峰会上，仍然表示要致力于推进经济全球化，维护国际多边贸易体系，改进全球经济治理架构。但另一方面，欧盟比过去更为积极地推进对外双边自由贸易谈判，在 2018 年里欧盟委员会签署了欧盟与新加坡和越南的双边自由贸易协定的草案，并正式签署了“欧日经济伙伴关系”协议。同时，美国特朗普政府对世贸组织持有的强烈的怀疑与否定的态度，虽然提出了世贸组织改革的方案，但同时也在做好彻底绕开和架空世贸组织的准备，2018 年 7 月白宫起草的《公平与相互关税法案》就体现了这一意图。这意味着全球经济治理架构面临巨大的不确定性。中欧双方都要对美国带来的不确定性做出防范，都希望尽量维护现有的全球经济治理架构和多边贸易体系的稳定，换言之，中欧双方对待现有的多边主义体系的态度和立场是相通的，这使欧盟愿意继续推进中欧战略伙伴关系；但欧盟对“新一代”自由贸易架构的定位与中国不尽一致，又导致欧盟难免出现对中国的疑虑。

其次，欧盟在致力于维护经济开放性的“自由贸易”理念与旨在保护内部市场与产业体系稳定的“公平贸易”理念之间两面下注，换言之，在“全球的欧洲”（Global Europe）和“地区的欧洲”（Fortress Europe）之间两面下注。2018 年 3 月初以来，欧盟提出了自己的世贸组织改革方案，其宣称的目标仍是要促进贸易与投资的自由流动，同时欧盟委员会贸易委员马尔姆斯特伦从 2017 年 3 月至今多次发表关于“进步主义的贸易政策”的演讲，与特朗普的经济民族主义政策唱对台戏，表示要维持全球性的开放与自由的贸易体系。欧盟坚持“自由贸易”的理念，使其愿意继续发展中欧双边经济关系。但另一方面，从 2017 年 9 月 13 日容克发表盟情咨文演讲以来的一年多时间里，欧盟以维护“贸易公平”为理由，通过一系列新法规与新政策，迅速建立起一套涵盖贸易、投资、

产业、知识产权与技术转发等多个领域的“防御性”的对外经济政策体系，采取更为苛刻的贸易保护措施，快速构建欧盟层面的投资审查机制，对进出欧盟的产品与资本实施更为严密的监控，其面向域外的保护主义制度架构得到大幅度增强。尤其是欧盟正在快速推进的投资审查机制建设，反映出欧盟受美国的影响，正在借助“公平贸易”的理念构筑其“新一代”的贸易保护主义的制度体系。这一体系的矛头直指中国。

其次，欧盟在世界最主要的发达经济体美国与日本，和最主要的新兴经济体中国之间两边下注，以求左右逢源。新兴经济体逐渐崛起，并希望参与制订世界经济和全球治理的规则体系，面对这一变化，欧盟的态度与美国和日本相似，抱有某种程度的抵触心态。在此心态的支配下，欧盟怀有联合美国和日本以共同压制中国的战略考量。从2017年12月上旬至2018年9月底，美国、日本和欧盟负责贸易事务的最高层官员三次举行会晤，发表三边联合声明，表示要共同抵制某些“第三方国家”的“非市场导向的政策”，以维护世贸组织既有的规则体系，实际上是在不点名地抨击中国。但同时欧盟仍然希望持续推进对华贸易与投资，从而为欧洲经济增长注入动力。欧盟明确表示，希望继续推进中欧双边投资协定的谈判。2018年9月19日欧盟委员会出台了《联通欧洲与亚洲》的政策提案，表示要将欧盟的“联通欧亚”战略与中国的“一带一路”倡议对接起来。这表明欧盟与中国一样，认识到了在欧亚大陆推进互联互通的重要性，但该提案也隐含着欧盟用欧洲规范约束中国的战略意图。

欧盟的实用主义与两面下注，使其对华政策的意向与态度处于前后矛盾、动荡不定的状态。在双边战略沟通的正式平台上，在阐述其战略意向的公开场合，欧盟承认中欧战略伙伴关系具有重要意义，一再明确表示希望看到中欧关系持续发展，并且多次表示认可中国的“一带一路”倡议，希望与其对接。然

而欧盟处理一些具体问题的决策实践表明，其领导层对中国缺乏战略信任，对中国的基本制度、尤其是基本经济制度表现出明显的批评和否定的态度，对中国的“一带一路”倡议也怀着疑虑和警惕的心态。进而言之，中欧关系的基础并不稳固。

三、欧盟对华经济与外交政策的具体实践

2018年3月特朗普政府急剧抬高进口关税，发起贸易对抗，急剧破坏了世界经济的平稳运行。面对这一形势，中欧因共同的理念和利益诉求而相互接近。在2018年6月相继举行的第八次中欧高级别战略对话和第七次中欧经贸高层对话期间，欧盟对外政策高级代表莫盖里尼和欧盟委员会副主席卡泰宁与中方达成共识，明确表示将共同支持全球化，维护以世贸组织为代表的多边贸易体系，并成立副部级的联合工作组处理相关议题。此后，在2018年7月举行的第二十次中欧领导人会晤后发表的联合声明中，双方又再次强调了共同的立场，即：推进开放、平衡、包容和普惠的全球化，促使多边贸易体制遵循透明、非歧视、开放和包容的原则。

在安全议题上，美国重启对伊朗的单方面制裁也迫使欧盟寻求与中国加强协调。莫盖里尼在6月访华和9月出席联大会议期间与外长王毅会面时，均表示欧方赞赏中国在伊朗核协议上一直发挥着直接相关的、不可缺少的积极作用，表示要“百分之百地继续坚定推进中国与欧盟之间的合作”。此外，在中欧领导人会晤发表的声明中，也明确了双方支持“基于规则、以联合国为核心的国际秩序”，强调“中欧致力于维护联合国三大支柱，即和平与安全、发展和人权，并致力于依据国际法原则和平解决国际争端”。基于这一共同立场，在伊朗核协议之外，欧盟还继续寻求在和平解决朝鲜半岛问题、中东和平进程、叙利亚和

利比亚冲突、阿富汗和平进程等问题上与中国加强磋商和交流。

此外，在欧盟决策层致力于增进中欧协作的过程中，互联互通、可持续发展合作以及应对气候变化等问题上也成为其关注的焦点。9月，欧盟发表《欧亚互联互通战略》后，莫盖里尼在联合国与王毅会晤时明确向中方表示，欧盟出台这一战略不是与“一带一路”形成对立，而是寻求互动，以促进双方在这一领域的合作。在7月签署《中欧领导人气候变化和清洁能源联合声明》的基础上，欧盟委员会气候行动和能源委员卡涅特也于11月访华，就12月在波兰卡托维兹举行的气候变化大会与中方代表交换意见，为大会取得积极成果做准备。

不过，欧盟内部对当前中国崛起的担忧和根深蒂固的意识形态偏见也在上升，并试图在战略趋近中利用多边安排来加强对中国的政治规则。

2018年初以来，欧盟在世贸组织中发起了针对中国技术转让问题的投诉，并借助比过去更为严苛的贸易保护的法规体系，对中国输入欧盟的产品实施反倾销与反补贴调查，并以惊人的速度迅速推进针对中国的投资审查机制的建设。当然，欧盟也在力求避免在中美贸易争端中选边站队，寻求在改革世贸组织上发挥领导作用，使世贸组织向有利于欧盟的方向改革，希望籍此加强对中国的多边规制，同时抗衡美国的单边政策。

其次，欧盟内部质疑中国的声音渐起，通过批评中国的政治制度，干涉中国的内政和主权。2018年9月21日欧洲议会以高票通过了由荷兰籍议员贝尔德（Bas Belder）起草的《欧中关系报告》，认为中国利用“一带一路”作为外交手段加强在欧洲的政治外交影响力。此外，这份报告还批评了中国在社会治理、台海关系、南海权益等问题上的做法，鼓动欧盟及其成员国介入台海形势。尽管欧洲议会通过的这份报告对欧盟并不具有法律约束性，但欧洲舆论认为当前欧洲议会的立场比2015年的报告更具批评性，反映出欧洲对中国崛起的担心和

不满情绪。此外，欧洲议会人士、欧盟外交与安全政策高级代表莫盖里尼和欧盟新任驻华大使都对新疆的去极端化政策提出了批评，向中国方面施加政治压力，将这一议题列入年度中欧人权对话议程。可以预料今后欧盟会出现更多对中国内政的批评与干预，双边政治关系的负面因素有重新抬头的趋势。

总之，2018年欧盟面临的内外多重危机并未得到根本解决，其内部民粹力量崛起，社会撕裂加剧，外部又面临美欧关系的恶化与世界新技术竞争加剧的态势。受此影响，欧盟被迫更多地关注和思考全球化和地区一体化带来的负面因素，并逐渐调整其处理对华关系的形势评估与战略认知，因而过去一年里的欧盟对华政策，可谓正面与负面态度并存，积极与消极因素兼备，欧盟对华关系既有增强协作和向前发展的意愿，也包含着缺乏信任和怀有疑忌的心态。未来中欧关系的发展，不仅受制于世界经济体系与国际战略格局的变动，也受制于美国全球战略与对外政策的意向，仍存在一些不确定性，需要战略研究界予以密切关注和详细分析。

2018 年德国对华政策

朱苗苗，同济大学德国问题研究所（德国研究中心）副教授

2018 年，德国新一届政府艰难组阁。默克尔连任德国总理，但是不再担任基民党主席，后默克尔时代逐渐开启。一方面，德国从去年联邦议院大选后经历了史上最长组阁时间，德国国内政治生态发生明显变化，矛盾重重，甚至有不良发展趋势；另一方面，中美贸易战对德国和欧洲都产生不小影响；同时，德俄关系纠结复杂。在这样的背景下，中德关系总体发展稳定，合作的广度和深度仍然走在前列；德国对华政策保持延续性的同时，呈现两面性逐步上升的特点，这或将影响后默克尔时代的对华政策。

一、德国对华政策的新背景

2018 年，德国所面临的国内和国际环境都在发生明显变化，成为其对华政策调整的主要推动力。尤其是在当前国际形势和大国关系极不确定背景下，德国对华政策的不确定也因此增加。

首先，德国国内政治生态发生明显变化，内部矛盾重重，甚至有不良发展趋势。默克尔及其领导下的联盟党经过非常艰难的谈判，历经差不多半年时间，直到今年 3 月才和社民党最终达成执政联盟。默克尔得以继任，但是德国外交部长、经济部长和财政部长都更换了人选。默克尔本人不论是在联盟党内还是在与社民党的联合政府之中的影响力都明显削弱。12 月份，基民盟选出了新的党主席卡伦鲍尔接替默克尔。新党主席是否能发挥凝聚力，把其他派别凝聚到自己旗下，振兴基民盟，还有待观察。但无论如何，这意味着后默克尔时代的开启。默克尔的策略原本是以让出党主席位置来换取完成本届总理任期。但最

近关于默克尔提前卸任的讨论再次增加。另外，德国政党碎片化的状态可能会长期持续下去。右翼民粹党德国选择党以及德国绿党在组阁之后的民调支持率都一直攀升。而外交立场以人权等价值观为基本原则的绿党甚至呈现出取代社民党成为全民党的趋势。

其次，欧盟内部离心力增强，疑欧势力增加，再加之英国脱欧，这些让德国比在任何时候都更加困扰于如何处理欧洲内部的协调问题。新一届联邦政府的执政协议中提到，“欧洲现在必须比任何时候都需要将命运掌握在自己手里。只有团结起来，欧洲才有机会在世界上宣称并贯彻自己的共同利益。”而事实上，默克尔自连任以来，对欧盟、对成员国如奥地利、匈牙利等国施加影响显得越来越力不从心。包括默克尔首次公开对马克龙欧盟改革计划表态。从她的表态可以看出德法分歧依然很大，短时间难以弥合，欧元区深化改革的前景不容乐观。在当前形势下，欧盟想要统一行动，非常困难。

第三，美国特朗普政府给跨大西洋伙伴关系带来持久深刻影响。特朗普上台之后，对德国各种施压和威胁。对于德国联邦银行，美国也有一系列的制裁措施。在这样的情况下，德国跟其他伙伴的关系何去何从，如何对待其盟友，新任德国政府并没有较为明确的答案。对于中东热点问题，对于同伊朗的关系，到底是不是要对俄罗斯进行制裁，如何进行制裁，这些都是德国和美国在处理盟友关系时面对的焦点问题。外交部长马斯提出德国需要制定新的“美国战略”，但是这个新，并不意味德国愿意真正摆脱对美国在安全和经济上的依赖。事实上，可以肯定的是，德国政府不可能在外交政策或对华政策上随心所欲地按自己的想法行动，特别是在特朗普执政的美国政府强烈的施压下变得更加困难。

最后，全球贸易紧张局势日益加剧，今年开启的中美贸易战对德国部分在华企业影响较大。中德经贸关系深度融合，中国连续第二年成为德国第一大贸

易伙伴，中国是德国第三大出口目的国和第一大进口来源国。德国一直重视加强全球自由贸易体系，中美贸易战动摇了德国对现有自由贸易体系和规则的信心。

就长期外交基本政策来看，德国希望和美国、俄罗斯还有中国都保持较好的关系，不要和大国有太多激烈冲突。但是这个基本政策在当今的国际形势下越来越难以维持，虽然德国仍在试图寻找新的平衡点以均衡各方利益。

总的来说，德国对华政策的新背景，让德国在对内层面、欧盟层面和国际层面扮演的不同角色定位越来越难以找到平衡点。在对华政策方面，德国还面临在经济利益和主权原则之间寻找新的平衡。

二、2018 年德国对华政策的态势及其原因

正是在以上新背景下，德国对华政策既表现出积极的一面，又表现出明显的消极一面，焦虑感增强，两面性上升。

积极方面表现在：第一，今年两国高层保持高频次互访。5 月，默克尔第 11 次访华，访问了北京和深圳。联邦总理府官网在此次访华前夕称其为“与中国紧密合作”。默克尔在这次访问中表达了加强多边主义的愿望。7 月，李克强访德，同默克尔共同主持第五轮中德政府磋商。10 月，德国国防部长冯德莱恩首次访华，也是德国国防部长八年来首次访华。11 月，德国外长马斯访华。同月，刘鹤访德出席中欧论坛汉堡峰会。12 月习近平和默克尔在阿根廷 G20 峰会上会晤，同月，德国总统施泰因迈尔访华。

第二，德方愿与中方共同努力继续为两国全方位战略伙伴关系增添新的内容、提供更多发展空间。国防部长冯德莱恩访华的首要目的是建立信任和增进了解，同时表示两国都主张多边主义、主张维护基于规则的国际秩序，在此基

基础上两国军方合作可以提升双方军事水平，推动两国全方位战略伙伴关系的进一步发展。如果两国在安全和军事领域增强合作，其好处是可能促进政治领域的合作和互动，甚至可能建立更多关于敏感议题的讨论渠道。

第三，德国继续以两国经贸关系的发展作为对华政策重点。德国希望在数字化、无人驾驶、新能源汽车等新兴产业领域与中国加强互学互鉴。

第四，在全球治理层面，德国积极寻求与中国的合作，也非常重视中国在全球治理中的重要角色。例如，在气候保护方面，特朗普政府宣布退出《巴黎协定》后，德国将中国视为气候保护领域的重要行为体；在维护全球和平方面，双方有比较类似的原则，即不是很主动进行军事干预活动，并希望能够利用联合国作为维和机制，德国对中国军队的素质持肯定态度，也意识到中国拥有越来越多的资源，军队今后会更多参与国际维和行动，因而，德国具有在技术层面或者具体行动上与中国进行更多合作的意愿。

消极方面表现在：第一，对华敌意和批评性明显增强，不断抛出变相的或者升级的中国威胁论，通过突出中国科技和经济发展的速度和实力来强调中国作为竞争者的角色，对中国合作共赢的理念持怀疑态度。相比 2013 年，今年 3 月发布的联邦政府执政联盟协议中隐现出对中国更多的批评，甚至是敌意，中国实力的增强与俄罗斯外交的强势被视作引起世界不安定的因素。外交部长马斯 8 月份在一次公开讲话中将中国的战略称为“中国优先”（china first）与特朗普的“美国优先”并列。国防部长冯德莱恩在 7 月份接受美国一名记者采访时说：“我相信美德之间有着深厚的友谊，我这代人就是这么默认的。我们必须恢复这种深厚的友谊，因为北约是一起捍卫共同价值观的联盟。我们捍卫民主、法制、人权。这么说来，你应该就能知道我们的对手在哪。敌人在北约之外，是俄罗斯，是中国，是网络攻击，是恐怖主义，是民粹主义。”即使被视为对华

友好、超越党派之争的联邦总统施泰因迈尔也在 2017 年 11 月新加坡的一次公开演讲中将“中国崛起”视为当前给世界带来“恐惧”的原因之一，将中国置于代表自由民主的西方的对立面。

除了德国政府，德国智库，比如德国外交政策协会（DGAP）和墨卡托中国中心（MERICS）于 2018 年发表的一些署名文章或调查报告显示，德国对华政策研究专家也将中国视为对西方自由民主秩序在全方位的制度性对手和竞争者，提醒西方除了关注俄罗斯和伊斯兰恐怖主义，更要重视中国对世界在经济、政治、军事安全、社会和文化带来的影响和挑战；认为中国正在非常有目的地、自信地构建自己的软实力，将意识形态和威权主义模式渗透到世界各地；中国正在加快推进的对外开放会进一步推进中国影响力的辐射范围，同时不仅满足于现有的多边机制，加强对这些机制的影响，还不断建立自己的多边机制；中国所奉行的是有选择的、以利益为主导并将自己置于特殊位置而享有例外的多边原则。

第二，尽管经贸关系是中德关系的压舱石，但是德国越来越将中国经济的崛起视为威胁，并通过贸易保护行为调整对华经贸关系，例如，以市场准入的对等性和知识产权保护为理由向中国施压；收紧外资审查。今年德国政府一周内两次阻止中国企业购买德国资产，一次是阻止中国国家电网收购德国四大输电系统运营商之一 50 Hertz 的 20% 股份，一次是首次利用去年德国政府通过的外来投资法，阻止烟台台海集团收购莱菲尔德金属旋压机制造公司。12 月，德国政府在内阁会议上通过了《对外贸易和支付法案》的修改草案，其中将把目前非欧盟类企业并购德国企业的审查红线从 25% 股权大幅降低至 10%，审查的范围为涉及国家安全的“关键基础设施”领域企业，除能源领域外，还包括电信、金融、医疗软件领域等。同时，从德国官方到媒体，对于中国投资给德国

带来的好处提之甚少。德国经济界历来相比政治界对华态度更为友好和积极，但是今年德国最大商业游说利益集团之一的德国工业联合会（BDI）发布了一份战略报告，一方面承认德国企业负担不起放弃中国市场带来的损失，另一方面对中国经济模式感到担忧，并呼吁德企减少对中国市场的依赖。在对待“一带一路”倡议的心态上，德国依然是忧虑和焦虑占主导。

第三，对华外交中的意识形态和价值观因素增加，以民主自由人权为标准刻意将西方与中国对立，并对中国内政说三道四，如新疆问题。外交部长马斯11月份在关于欧盟的一次讲话中，强烈捍卫多边主义，提出打造“多边主义联盟”以对抗特朗普的孤立政策，但是他强调这个联盟是指和德国有共同价值观的加拿大、澳大利亚和日本等国，将中国排除在外。特朗普上台后，德国明显在维护所谓的西方价值观方面想发挥更大作用。

第四，在经贸关系、人文交流、价值观认知等方面，中德关系中仍存在明显的不对称。德国在中国形象良好，甚至被神化，而中国在德国的形象在西方国家中最为负面。德国（包括它的媒体）会有意无意忽视中国在改善国家形象方面做出的巨大努力。

第五，德国对中国“16+1”政策的强烈不满传递到欧盟层面，德国和欧盟认为是中国的“16+1”政策增加了东西欧之间在对华议题上的不信任、导致欧盟内部不团结加深。从而强化了欧盟对中国的警觉。德国和法国一再强调欧洲企业进入中国市场的对等性，默克尔和欧盟在2018年都用欧洲企业的对等性对华多次敲打。另外还有欧盟考虑加强外资审核机制等措施也体现出德国在其中的影响。

德国对华政策的消极表现背后的原因主要在于：害怕中国的强大让自身的经济、政治和安全利益受损；对中国没有实现西方希望的“以改革促西化”的

失望；害怕在与中国的制度竞争中失败，尤其害怕有高科技加持的有中国特色的社会主义道路，德国对中国希望建立的社会信用体系格外害怕，在意识形态和高科技双重竞争压力下显得焦虑和不堪重负。同时欧盟和美国也是影响德国对华政策的重要因子，不容忽视。德国并没有一个所谓的中国战略，政治人物一直呼吁要和欧盟对华战略保持一致。德国对华态度如何，将一直继续受到美国对华政策的影响，单方面采取亲华政策的可能性较小。

三、德国对华政策展望

2018 年，欧盟和德国都更换了驻华大使，这可以看作一个信号：欧盟和德国都有积极意愿希望改变中德中欧关系。我们应该凭此机会使其向着积极方向变化。

可以预见，未来一年国际间的紧张形势不会明显缓和。美国对华政策的对抗性主基调已经确立，中美贸易冲突在暂停之后还将继续。反全球化、反自由主义、民粹主义、民族主义都没有消减的迹象。德国仍将保持对国际体系的依赖性。同时，社交媒体参与其中的公共舆论对德国政治及外交影响增加。德国即将成为 2019 年联合国非常任理事国。就德国国内而言，政党生态的变化将带来长久影响。绿党伴随右翼民粹的兴起而再次振兴，难民给政治和社会的影响还会进一步表现出来、中产阶级萎缩、产业对汽车依赖度过高、经济对全球产业分工高度依赖。在这种背景下，后默克尔时代开启，未来德国对华政策会进一步调整。中德关系总体还会在高位上保持平稳，不过政界渲染的中国威胁论不会停止，对中国模式的敌意将成为两国关系的障碍。德国在对华经贸关系中或将表现更多的不友好因素，德国对华不友好的态度也会上传到欧盟层面，放大其负面影响，需要引起我们的警惕，对于以德国为首的欧洲对中国与东欧之

间的 16+1 模式、对所谓离间欧洲的指责，我们也要继续保持清醒头脑，密切关注德国方面立场的变化。

2018 年 5 月，习近平在与默克尔的会晤中强调：“中德两国要做合作共赢的示范者、中欧关系的引领者、新型国际关系的推动者、超越意识形态差异的合作者。这应当是双方下一阶段推进两国关系共同努力的方向。”接下来，不论德国是否响应习近平主席对中德关系的期许，德国都非常清楚中国对德国重要性，仍会不遗余力在经济利益、主权利益以及价值观外交中寻找新的平衡。

2018 年法国对华政策

薛晟，上海外国语大学法语系讲师

张骥，复旦大学国际关系与公共事务学院外交学系主任，法国研究中心副主任

2018 年，法国对华政策可以用“新”来形容。年初，马克龙成为 2018 年首位访华的外国领导人。他在大明宫的演讲，奠定了 2018 年及他任期内对华政策基调。在“新”的基调下，法国对华政策中的两面性继续存在。一方面，作为重要合作伙伴，法国希望在国际社会中扮演更重要的角色离不开中国的支持。另一方面，在经贸和政治层面，中法之间的矛盾依旧存在，双边互信仍需加强，并且对法国来说，在经贸层面的长期不平衡使法国在不同场合时不时期待通过敲打中国获利。

一、法国对华政策的新背景

在马克龙入主爱丽舍宫的第二年，马克龙的各项改革措施在国内受到了强大的阻碍，令其政府颇有些焦头烂额。而作为美国所发起的贸易战的受害者，法美关系一度处于非常微妙的境地。在马克龙决意为了重塑法国大国形象而选择与美国单边主义不同道路后，美法关系也出现了改变。对于法国来说，这构成了法国对华政策的背景。

国内改革受阻已经成为法国重新成为欧盟“领头羊”的最大阻碍。在马克龙当选总统之后，在内政问题上，马克龙急于改变法国长期以来经济不景气，失业率居高不下的状况，因而推行了一系列的改革措施。然而，其改革措施触及了大部分普通民众的根本利益，这导致了每一项改革措施都遭致大规模的抗议游行。并且，在面对“黄马甲”运动开始时的举措失当，加上在局面无法控

制时采取的妥协，使得更多民众将“黄马甲”作为一种极具象征意义的符号，不断试探着政府的底线。马克龙也被贴上了“富人总统”的标签。从目前看来，随着“黄马甲”运动在新年之后又一次迎来了高潮，法国政府暂时无法走出这样的困局。这一系列因素成为马克龙在国内的支持率急转直下的原因，而其所在政党的支持率也降至创建以来的最低点。

为了改变这一局面，同时为了避免“黄马甲”运动中提出的全民公决诉求，马克龙在新年伊始就推出了“全国辩论”的方案，在三个月的时间内，征询民众最为关切的“辩题”，并进行辩论。同时，在新年致辞中，马克龙宣布了将在2019年推进包括退休政策、失业保险金以及公共服务在内的三项重大改革措施。从以往的经验来看，其中任何一项改革措施都会引发大规模的罢工及抗议游行活动。除去前三个月的辩论期以及法国传统的暑期，在将超过半年的时间里想要推进这三项改革措施，对于马克龙及他所领导的法国政府来说，难度相当大。

然而，对马克龙有利的是，其政党依然保持了对他的维护，并且在其政党内，团结了大部分传统左派和右派的重要人物。从现在的情况来看，不论是传统政党还是极端政党，都难以与其所领导的“共和国前进”运动形成真正的竞争。

内政失意的马克龙试图通过外交改变这一局面。在英国脱欧，默克尔艰难组阁的情况下，马克龙试图重新建立法国在欧盟的“领头羊”地位，而欧盟也需要有一个能够领导他们共同抵御美国及其单边主义所带来的贸易战对欧洲一体化所带来的冲击。而法国外交中所呈现的“开放的独立外交”特点，正符合这一需求，因此，在诸多外交场合，马克龙都以欧盟领导人自居，代表欧盟发出声音。而伴随着包括英国脱欧，德国艰难组阁在内，欧盟内部的诸多不和谐

因素使得在中欧关系中，中法关系显得更加重要。

二、2018年中法双边交流加深

在2018年，中法双边交流体现出增长的态势，中法双边高层之间的交流几乎贯穿了全年。在新年伊始的访华让马克龙成为2018年中国接待的首位外国领导人，而其行程一方面体现了积极参与到“一带一路”倡议的积极态度，另一方面其访问时间也超过了前任奥朗德和萨科齐，并且提出了每年都能访问中国的希望，体现了加强中法之间交流合作的积极意向。同时，马克龙同习近平主席分别于3月22日，10月9日及11月19日三次通电话，并在12月的G20峰会中再次见面，而法国总理菲利普则在6月22日-25日进行了他当选总理之后的首次访华。法国前总统奥朗德也在5月25日到达中国，并进行为期5天的非正式访问。法国前总理拉法兰在2018年内，多次来到中国，并参加了由法国农业部长迪迪埃·纪尧姆带队的进博会。法国前总理德维尔潘也分别于6月和9月两次来到上海，并于10月出席了在杭州举行的2018杭州湾论坛以及12月在三亚举行的2018三亚·财经国际论坛。同时，2018年11月19日，在中法双边的共同决定和推动下，中法环境年正式在北京启动。在人文交流层面上，中法高级别人文交流机制使得两国在人文交流持续保持高水平运行。在文化、体育、艺术等各个方面，在2018年内，中法两国的交流保持了非常高的热度。这无疑是将中法关系推上了一个暂时性的高潮期。

三、对华“新”政策中的合作与防范

在上述背景下，法国在对华政策中，体现出既合作又防范的态势。在合作层面，法国表现了对“一带一路”倡议的强烈合作意愿。在去年11月“一带一

路”巴黎论坛之后，今年年初马克龙的访华首站就选择了丝绸之路的起点西安。并在大明宫的讲话中，表达了强烈的合作意向。然而，这种意向的表述中，仍然不免法国人与生俱来的傲慢，颇有些指导中国的意味。马克龙的中国之行可以说是带着收获回去的，但是，这样的收获似乎并没有达到法国的预期，从其为公布签署协议的具体金额中，就可见一斑。然而，仅仅是口头的表述并不能完全代表法国对华外交政策的全部。法国对于中国在合作的前提下依旧体现出对于中国的防范。自去年起，法国就通过欧盟加强外国投资审核，虽然这一提案并非法国所主导，但是，法国也是其积极的响应者，而这一审核系统的目标也直指中国。

在“一带一路”倡议下的合作意愿，法国也更关心中法在非洲的合作。马克龙在8月27日面向所有法国外交官的讲话中所提到的“非洲国家是我们的盟友，在非洲国家，我们能够重新找到（贸易）平衡”。这也是法国意图将非洲法语国家视为平等国家对待，从而减少援助提供了借口。然而，作为法国不愿意放弃的“后花园”，非洲对于法国来说，是一个极具潜力且有助于法国重新找到贸易平衡的市场。因此，中国的“一带一路”倡议对于法国在非洲的利益将带来极大的助力。因此，对于中国“一带一路”倡议在非洲的对接，法国是持欢迎态度的，同时，也希望借助“一带一路”倡议，在非洲的利益上分一杯羹。与此同时，法国更希望的是能够以他们的意识形态建设一个属于他们的非洲。这也是马克龙在大明宫讲话及其他不同场合纷纷表示的，希望中国能够帮助非洲完成基础设施的建设，而法国及其他欧盟国家，在软实力上帮助非洲。这无疑希望加强非洲法语区国家在语言、文化、政治制度等层面对法国的认同程度。究其原因也无疑显示了法国在长时间的经济低迷后，已经无力对非洲提供更多硬件上的援助。因此，在资金投入较少且能在对法国认同度提供较大助力

的软实力上，将是法国在对接“一带一路”倡议上在今后工作的重点。对于“一带一路”倡议，法国不仅想做一名参与者，在英国脱欧之后，法国在寻求欧盟“领头羊”的位置时，同时也不忘在对接“一带一路”倡议过程中，希望能够领导欧盟一同参与到这一重大机遇中。

法国参与到“一带一路”倡议中对于中国的防范还是可见一斑。鉴于其关注点仅在欧洲，因此对于中国通中东欧国家的“16+1”合作，与西班牙、葡萄牙等南欧国家的合作仍然持有怀疑态度。同时，对于中国在中东的影响力增强，也持有强烈的敌对态度。因此，在提议建立“欧洲军”的时候，将并没有直接地缘政治利益接触的中国也作为防范的对象。这一点也是法国对于中国在军事上的不断壮大展现出了戒备之心。

在经济层面上，除了对中国在欧洲的直接投资的防备之外，法国一直寻求着“再平衡”。对中国的直接投资，尤其是中国资本的并购所提出的技术转让设置壁垒。在“再平衡”上，法国也意识到中法贸易上有着结构性的问题存在。在诸如核能、航空、汽车制造等传统领域中，法国对华贸易已经到了一个瓶颈。虽然随着两方的努力，法国对华贸易逆差保持在300亿欧元左右的水平，然而，在诸如金融、农产品、养老等新领域的开拓上，法国在面对其他国家的竞争上并没有占到优势，因此，借进博会之机，法国驻华大使和德国驻华大使发表了联合署名文章，抱怨中国市场对他们不够开放，他们的企业在中国市场的竞争中没有占到优势。

在环保层面上，法国还期待与中国的进一步合作。在美国退出《巴黎协定》之后，法国并没有足够实力支撑起《巴黎协定》的落实，因此，中国成为了法国在维系和落实《巴黎协定》上最为重要的伙伴。

而对于进博会，法国所表现出的态度并不如媒体所描述的那么积极，虽然

建立了国家展区，然而在高级官员层面，除了法国农业部长迪迪埃·纪尧姆之外，仅有前总理拉法兰出席。而任命法国农业部长迪迪埃·纪尧姆为团长的行为也可以预见，在未来，法国将趁着法国牛肉再次进入中国市场的东风，进一步在农产品上打开中国的市场。

对于中国防备更深的在 5G 的态度上。自从华为进入法国之后，法国政府就秉承了英国对于华为的态度，对于华为在法的业务进行了“密切的关注”。然而，这依然无法阻止华为在欧洲的发展。因此，法国政府不得不通过市场层面为华为在法国的发展设置一定的障碍。最早做出反应的就是 Orange。作为法国电信的子公司，Orange 已经明确表示将华为排除在 5G 的名单之外。然而，这也并非意味着华为在法国无所作为。已经在法国立足的电信公司 Free 将应用华为的 5G 技术搭建自己的 5G 网络。

四、展望

在高举“戴高乐主义”的独立外交思想下，马克龙政府的对华外交政策中，既有加强合作的强烈欲望，也有对于中国的防范。然而，随着两国国家实力、国际地位和国内情况的变化，两国之间的关系行程了一种新的态势。从马克龙当选以来所推行的对华政策来看，对于中国，马克龙既有需要加强合作的意向，也有需要依赖中国的地方，同时也对于中国有颇多的防范。其关键点在于维护法国的利益。虽然高举着全球化的大旗，然而，对于马克龙来说，法国的利益仍然是最为重要的。

可以预见的是，在未来，法国仍然会积极参与到“一带一路”倡议中，然而，对于中国的“一带一路”倡议会否影响到法国的地缘政治利益，法国依然会持有怀疑的态度，而这种参与并防范的新关系在短期之内不会改变。在贸易

问题上，法国政府也非常了解他们企业自身的竞争力，因此，在未来，一方面会继续试图在一些新的领域开拓中国的市场，或是在传统领域中，找寻新的突破点；另一方面也会仍然要求中国给予法国企业在华投资各种优惠政策以使得他们能够在国际竞争中获得优势。而对于中国资本在法国的投资，法国依然会采取谨慎的态度，在希望吸引中国资本投资以创造更多就业岗位的同时，对于中国的技术封锁仍然不会减弱。并且，在某些中国占有优势的科技产业中，法国的态度也存在两面性，在利用中国技术的价格优势的同时，也会采取相应的防范措施，以防中国在法国市场内做大。这种做法，一方面是针对其大西洋盟友关系的回应，另一方面又是从其自身利益考虑做出的抉择。与之对应的是，鉴于法国希望加强中法关系的意愿，法国政府不会同美国一样在政府层面做出对中国不利的决定，然而，鉴于法国已经有在 5G 和中国资本在欧洲投资上，在欧盟层面推动对华不利的提案的先例，日后是否会在欧盟中，继续牵头提出对中国不利的提案，可持续关注。

2018 年英国对华政策

李冠杰，上海外国语大学英国研究中心助理研究员

2018 年，英国的对华政策基本延续了原有战略路线，但也有其鲜明特色。从对华外交实践看，英国对华政策可以用十六字来概括，即讲究实际、紧扣创新、政治非难、外交圆滑，主要表现为：在经贸领域持续升温，且顺利实现了预期目标；在人文交流领域围绕创新这一主题统领全局，以突显英国理念；在敏感政治议题上以英国价值为准绳借机非难，旨在巩固西方阵营以提高影响；在国际议题上积极与中国沟通，以彰显其全球大国身份和地位。

一、近年来英国对华政策的基本格调

（一）通过打造中英关系“黄金时代”以保持对华“紧密”接触

构建“面向 21 世纪全球全面战略伙伴关系”是近年来中英关系的主要目标。2015 年以来，随着中英两国元首互访，中英关系已进入“黄金时代”。特雷莎·梅在 2016 年上台后对欣克利角核电项目重新评审，致使中英关系一度走低。考虑到中英关系发展的实际，在 2017 年英国大选后，特雷莎·梅选择于 2018 年初出访中国，声称中国是其当选首相后“出访的第一个欧盟外的国家”，中国是“一个充满自信、高瞻远瞩、在世界舞台上扮演着日趋重要的角色的国家”。显然，特雷莎·梅旨在冰释前嫌，推动中英关系“黄金时代”，保持与中国密切接触。

（二）推进中英关系“黄金时代”是英国“全球”战略的重要组成部分

英国前首相卡梅伦大力提升中英关系，其原因是他看到了中国发展的速度和潜力，英国必须跟上中国的步伐。可惜的是，卡梅伦因脱欧公投而黯然下台，“黄金关系”一度受到考验。特雷莎·梅上台后，在承认英国正在脱离欧盟这

一事实的前提下，快速调整英国的战略定位，努力打造“全球化英国”来抵消脱欧造成的负面影响，为英国寻找发展方向。既然未来英国的发展定位在全球上而非欧盟内，中国这个巨大经济体是英国无法忽视的。在多个场合中，特雷莎·梅承认中英两国都坚持自由贸易，都具有“全球视野”。事实上，对于英国而言，中国已逐渐变成了英国全球战略中的一部分，对脱欧后的英国而言更是如此。

（三）坚持走高端合作路线是英国对华政策的主要路径

从人口规模、经济体量、发展阶段、文化价值等方面讲，中英均不属于同一个等量级，但英国人非常自信地大力发展对华关系，在如何与中国展开合作这个问题上，英国选择走高端路线。在中英三大高级别对话与合作机制中，除了战略对话机制外，中英财经对话机制和高级别人文交流机制完全按照英国的特色量身打造，因为金融服务和教育人文是英国的强项。英国加入“亚投行”和参与“一带一路”也是从其最擅长的高端服务领域介入的。因此，坚持走高端合作路径是英国根据中英关系发展特点制定出一条切实可行的切入口，这也奠定了英国对华政策的基调。

二、2018 年英国对华政策的鲜明特色

（一）讲究实际，让英国获得切实利益

英国人向来注重实际，讲求利益。2018 年在对华交往中，英国重视获得实实在在的利益。在这方面，首相特雷莎·梅作出了表率。在访华期间，特雷莎·梅会见了刘强东和马云，经过磋商，京东承诺引进 20 亿英镑的英国商品。特雷莎·梅在短短三天内就与中国签署了 90 亿英镑的商业协议，为英国创造了 2600 余个工作岗位。

2018 年，中国恢复对英国牛肉的进口，允许英国向中国出口种薯，批准进口英国使用第三国企业提供的乳原料生产的乳制品，这些都为英国带来了切实的好处。更有甚者，英国在获得利益方面不看项目大小，只要能给英国带来利益即可。例如，5 月 3 日，在中英合作的兰开斯特中国企业催化项目中，英方称：该项目会为兰卡斯特带来 240 万英镑，创造一定数量就业岗位，帮助 429 个英国企业。

除了这些由重要领导人牵头和各领域协商达成的商业合作外，英国充分利用参与中国举办的会展签署各类协议。最突出的是，英国在 11 月份中国举办的“进博会”上促成 20 亿英镑的贸易协定。

以上这些举措表明，英国在对华交往中，其最根本、最直接的目标就是打开中国市场，获得切实利益，创造就业岗位，繁荣本国经济。经过一系列努力，近年来，英国对华商品贸易赤字逐步缩小。从某种程度上讲，英国讲究实际的对华策略确实起到了明显的效果。

（二）紧扣创新，从高端领域展现英国实力

从英国现有国力看，它不可能在对华交往中做到面面俱到，在各个领域四面出击。但从实际效果看，英国在 2018 年对华交往中大放异彩，在高端领域交流与合作中处处可见其身影。究其原因，或许是因为英国抓住了创新这一关键路径。

纵观整个 2018 年，英国在对华交往中以创新为主题，在各种活动中展现了其最先进的创意理念。3 月 21—24 日，英国国际贸易部主办的“英国创新科技节”在香港举行，该活动涉及面很广，其中最为重要的主题活动是探讨科技创新与人类未来的生活方式，人工智能、智慧城市、无人驾驶等前沿科技都在讨论之列。8 月 21—23 日，英国作为主宾国参加在深圳举办的第四届中国智慧城

市国际博览会，并展现了英国在智慧城市与创新领域的专长优势。11月5—10日，在中国国际进口博览会上，英国依然是主宾国，其国家馆的主题是“非凡创新在英国”，习近平主席参观了英国最佳创新技术。11月14—16日，首届“Money20/20中国大会”在杭州国际博览中心举行，作为全球领先的金融科技中心的英国，它向世界展示了英国在金融科技生态系统等方面的创新。

英国是个注重创新的国家，它在科技、金融、创意产业等方面已走在世界前列。作为人类第一次工业革命发源地的国家，英国谙熟工业革命的秘诀，在当前正在发生的第四次工业革命进程之中，它抓住了人工智能等科技创新的内核，使其能在中国提供的国际平台上充满自信地展示自身力量，让这个古老的国家在未来发生深刻变革的人类社会中仍占一席之地。

（三）政治非难，在捍卫“英国价值”上绝不手软

英国似乎隔段时间就会在政治上和中国闹得不愉快。从干涉香港事务到指责中国人权，从前首相卡梅伦会见达赖到特雷莎·梅在欣克利角核电项目上重新评估，英国时刻寻找机会向中国诉说着自身的价值观念。

虽然香港早已回归祖国怀抱，但英国至今仍未放弃干涉香港内部事务，迄今为止，每隔半年都会发布关于香港的调查报告。3月15日，英国政府发布了第42期《香港问题半年报告》，前外长鲍里斯·约翰逊称，英国政府密切关注中国否决英国人权人士本·罗杰斯进入香港之事，密切关注与内地相连高铁的边境管制制度，并希望英国与香港特别行政区政府加强关系。9月6日，第43期《香港问题半年报告》发布，时任外长杰里米·亨特更是认为，香港是中英关系中非常重要的组成部分，英国政府对周庭在立法会补选中提名被否决一事表示关切，并希望香港政府继续努力创造一种支持公开辩论的环境。事实上，英国不只是在对香港事务表达关切，而是在用“英国价值”来影响和改造香港

社会。

长期以来，英国都在抨击中国人权。7月，英国发布了《人权与民主：2017年外交部报告》，这份报告依然把中国列为英国30个重点审查对象之一。此外，借助联合国人权理事会即将在2018年11月对中国进行第三轮国别审议之机会，英国媒体在2018年下半年集中报道了新疆“职业技术教育培训中心”等事件。英国媒体不了解中国实际，它们正按照英国人对人权的理解强烈干预中国内部事务，目的在于丑化甚至搞乱中国。面对英国媒体的强烈攻击，中国以封杀BBC网站等措施来阻止这种不实报道四处蔓延。

在政治领域，中英长期以来都存在着巨大认知差异。由于中英两国所处发展阶段不同，人口的规模不同，面临的实际问题也不同，英国政府和媒体在政治上对中国的干预和抨击无益于两国关系的深入发展。

（四）外交圆滑，不露声色地扩大英国的影响力

政治上的分歧并不代表中英关系会趋于恶化，相反，现实中的中英关系仍处在良好发展的“黄金时代”。英国在大力抨击中国政治的同时又在积极推进中英关系黄金时代，这也表明英国人在外交上圆滑和娴熟的手法。

虽然长期以来都在批评中国政治，但英国依然按期参加了4月10日在北京举行的第十届中英政党对话。英国内阁办公厅大臣利丁顿发表讲话称，脱欧进程中的英国视中国为更加重要的伙伴。为了夯实中英经贸关系的基础，英国国际贸易部任命彭雅贤为新任英国驻华贸易公使，而这一职位也是世上独一无二的，这一举措表明了英国对中英贸易的重视。在深化中英贸易的名义下，经过外交上的努力，英国让中国解除了20多年来对英国牛肉的输华禁令；大量英国农产品、乳产品等进入中国市场。

打着中英关系处在“黄金时代”的旗号，英国积极参加中国举办的各种会

展。在西安丝博会、深圳智博会和上海进博会上，英国都是主宾国。然而在积极参与的背后，附着着英国软实力的传播。在丝博会上，英国政府启动了“非凡法律服务”活动；在智博会上，英国在“非凡创新”的旗帜下举办了中英生态创新工作坊；在进博会上，英国馆以“非凡创新在英国”主题充分展现了英国的技术创新。实际上，这些活动都是在 2012 年英国政府开创的一个国家品牌“非凡英国”下展开的，英国正在通过与其他国家的交往在全球范围内扩展其软实力，中国是其重点推广的国家之一。通过参加各种会展，英国价值观念在中国得以广泛传播。

英国非常重视与中国交流国际事务，针对某些国际问题达成共识。例如，在涉及俄罗斯的问题上，英国首相特雷莎·梅就叙利亚问题和英国国内发生的神经毒剂事件等事务和中国国家主席习近平及时沟通，达成了某种共识。这充分说明，中英两国关系并不是两国关系的全部，英国在全球事务上仍具广泛影响力。

三、展望未来的英国对华政策

（一）英国会继续寻找机会干涉中国内政

鉴于英国不顾中国实际而以其价值观念评判中国的行为，加上其强烈地向中国推广英国理念，可以预见，未来英国依然会通过各种方式干涉中国事务，香港、新疆、西藏等地依然是其关注的重点区域，各类代表性事件和各色典型性人物仍在其关注行列之中。虽有中英战略对话机制和中英政党对话机制为中英关系健康发展保驾护航，但英国短时期内不会改变其对中国的政治偏见，会继续采取既有路线干涉中国内政。

（二）英国会继续推进中英关系“黄金时代”的主旋律

英国继续推进中英关系“黄金时代”主要是因为英国要扩大对华出口。随着英国脱欧向前发展，英国重拾主权，能够摆脱欧盟制度羁绊自主制定对外贸易政策。中国是最大的发展中国家且拥有巨大的市场，英国定会在经贸关系上抓住一切机会迎合中国，也会积极推进中英高水平自贸协定谈判。可以说，未来的中英关系会率先在经贸领域迈入“黄金时代”。

（三）英国会继续通过多渠道、统筹性地在华提升软实力

作为只有六千多万人的国家，英国在国际社会上的影响力很大，这都得益于英国的软实力。今后，诸如大宪章基金会、志奋领奖学金等这些渠道都会肩负着传播英国价值的使命，“非凡英国”这个国家品牌会继续在各类对华活动中出现。在中英人文交流和中英地方合作中，英国的一些文化价值观念会被糅杂在各类主题活动之中，英国在获得各项实在利益的同时扩展软实力，进而提升英国的综合国力和整体影响力。

2018 年奥地利对华政策

龙静，上海国际问题研究院欧洲研究中心副主任

2017 年底奥地利议会选举结束后，中右翼政党人民党和极右翼政党自由党组建起新的联合政府不仅给奥地利国内政治带来了一系列改变，也在对外关系上表现出大有作为的姿态。2018 年，借助一系列外交行动和下半年担任欧盟轮值主席国一职的契机，奥地利作为一个体量不大，但却居于欧洲中心位置的中立国和欧盟成员国，努力塑造和巩固自己独特的外交地位。在此过程中，中奥关系也得到了迅速的提升，奥地利成为“中国—中东欧国家合作”与中国“一带一路”倡议的积极支持者，也期待着具体务实的合作得以展开。

一、奥地利的外交定位：东西欧之间的桥梁搭建者

位于中欧的奥地利与捷克、斯洛文尼亚、斯洛伐克及匈牙利相邻。这样的地理位置赋予其优厚的客观条件和强烈的主观意愿参与到中欧及东南欧地区的发展议题中。总理库尔茨在上任伊始就明确表示，将致力于在欧盟内的西欧成员国和东欧成员国之间发挥桥梁作用。¹ 而 2018 年下半年的欧盟轮值主席国则为本届政府展示自己“桥梁”作用提供了重要的平台。

2018 年 3 月 9 日，奥地利政府在记者会上明确了自己在担任轮值主席国时重点关注的议题，分别是安全、通过数字化进程保持欧洲竞争力和维护奥地利邻国的稳定。² 相较于欧盟机构和各成员国聚焦的英国脱欧、下一个七年预算和内部安全事务，可以看出，作为轮值主席国，奥地利在重点议题设定上尽可能

¹ “Ich wünsche mir eine stabile Regierung in Berlin,” Frankfurter Allgemeine Zeitung, 17 January 2018.

² Austria’s roadmap for THE upcoming presidency, <https://www.austria.org/eupresidency-2018/>.

强调本国以及中东欧地区都更为关注的内容。对于排名最先的安全议题，奥地利特别注明是通过防御欧盟的外部边界来打击非法移民，并直接以“我们需要一个能够提供保护的欧洲”作为担任欧盟轮值主席国的口号。显而易见，奥地利在移民/难民问题上的立场更倾向于中东欧国家：奥地利并不愿意接受移民入境后的分配政策，而更倾向于和欧盟外的移民来源国及取道国达成有关的安置或遣返协议，将移民拦在欧盟的共同边界之外。这既是新政府在国内获胜的重要原因，也是其打算通过轮值主席国身份留给欧盟的“政治印记”。为此，奥地利展开了积极地运筹帷幄，包括与维谢格拉德集团四国总理举行会晤，共同要求欧洲应该具备保护自己的边界并为公民提供安全的能力；³ 呼吁同德国、意大利一起组成反移民的“意愿轴心”，推动欧盟层面更为强硬的边界政策等。⁴ 总理库尔茨还和欧盟委员会主席容克一起访问埃及，达成“深度合作”意向，促使各国在 9 月 19 日萨尔斯堡的欧盟非正式领导人会晤上同意就移民问题与包括埃及在内的第三方国家加强合作，⁵ 并推动欧盟与阿拉伯国家之间将于 2019 年 2 月召开有关移民问题的首脑会晤。

奥地利的另一大重点议题是维护欧洲周边地区，特别是在西巴尔干/东南欧维度上的稳定。具体的表现是积极推动西巴尔干国家的入盟进程。自欧盟委员会主席容克于 2014 年上任伊始指出欧盟不再寻求扩大之后，西巴尔干若干国家的入盟进程实质上就陷入了停滞。然而，自 2018 年开始似乎出现了转机。2018 年 2 月底，容克访问了阿尔巴尼亚等多个西巴尔干国家，并表示它们应在欧盟

³ “维谢格拉德集团四国与奥地利领导人会晤聚焦难民问题”，新华网，2018 年 06 月 22 日，http://www.xinhuanet.com/world/2018-06/22/c_1123021283.htm。

⁴ “Austria’s chancellor calls for anti-migration ‘axis’ with Germany and Italy”, Independent, 14 June 2018, <https://www.independent.co.uk/news/world/europe/austria-sebastian-kurz-anti-migration-germany-italy-refugee-crisis-eu-a8398756.html>。

⁵ “Salzburg Summit – EU intends to push forward cooperation with Egypt”, 20 Sep 2018, <https://www.eu2018.at/latest-news/news/09-20-Salzburg-Summit-EU-intends-to-push-forward-cooperation-with-Egypt.html>。

有一席之地。4 月间，欧盟委员会正式建议开启与阿尔巴尼亚和马其顿的入盟谈判。欧盟的政策转变一方面源于其希望在当前大国关系出现大调整的形势下拓展自身战略空间，另一方面则是英国脱欧迫使欧盟需要通过“接纳仰慕者”重新树立起认同感和凝聚力。

奥地利长期关注中东欧各国的入盟进程。上世纪 90 年代，它就是中东欧国家转型和入盟进程背后的重要推手。随着东向上的各国纷纷完成入盟，奥地利的关注从本世纪开始转向了东南欧方向。奥地利认为，积极推动西巴尔干国家入盟不仅能够确保该地区的和平与稳定，还能加速该地区的发展和一体化进程，对奥地利以及整个欧洲都具有重要的战略意义。因此，在担任轮值主席国期间，总理库尔茨先后访问了马其顿、黑山、塞尔维亚和科索沃地区；力促欧盟与塞尔维亚及黑山开启了新一轮的入盟谈判；并呼吁马其顿公民在公投中选择国名解决方案的达成，表示“只有在包括马其顿在内的西巴尔干国家加入后，欧盟才会完整”。⁶

不过，奥地利充当欧盟内部协调新老成员国之间的“桥梁”角色也存在很大局限性。奥地利作为欧盟预算的净支出国和欧元区成员，在欧盟预算、欧元区改革、欧盟社会政策等领域则依然与西欧成员国更为接近。2018 年，奥地利还启动新的立法，缩减在奥地利工作的非本国员工子女可享受的社会福利，引发了中东欧多国的反对，并状告欧盟。

二、奥地利对华政策：中国倡议的支持者和参与者

2017 年底，刚刚成立不久的奥地利联合政府将对接“一带一路”倡议纳入到其最新发布的《2017 至 2022 施政纲领》中，明确表示，将采取积极措施，确

⁶ “Austrian’s Kurz urges Meacedonians to back deal with Greece in referendum”, 2018-9-7, <https://www.rt.com/newsline/437879-macedonia-greece-referendum-austria/>

保“一带一路”项目不会与奥地利擦肩而过，而是将成为“其中的组成部分”。

⁷2018年4月初，奥地利总统率领由奥地利总理、4位部长级高官和大批商业人士组成的高级别代表团访问中国，和中方一起将中奥关系提升到了“友好战略伙伴”的新高度，并共同签署了《关于未来就共建“一带一路”倡议开展合作的联合声明》。奥地利总统随后还参加了博鳌论坛。此外，奥地利还是中国发起并成立的亚洲基础设施投资银行的创始成员国，并以“16+1合作”平台中观察员的身份，自2015年起积极参加每年一次的中国—中东欧国家领导人会晤。

奥地利对中国倡议表现出的正面评价、积极参与的姿态在近年来一些欧洲主要国家和欧盟机构对中国忧虑和负面评价不断上升的背景下显得格外“另类”，根本原因在于奥地利从中国倡议中看到了利益交汇点，因此将它们解读为与中国携手推动欧洲次区域新一轮发展的重要契机。

首先，奥地利认为，经济上的共赢是中奥之间的利益交汇点。东南欧地区的交通及能源基础设施情况从整个欧洲来看处于欠发达水平，亟待加强建设。而“16+1合作”和“一带一路”倡议对东南欧地区的基础设施投资将会使该次区域获得短期和长期、直接和间接的经济收益。投资首先会增加对投资所在国建筑产业相关产品的巨大需求。而建筑产业又需要其他相关产业的投入，并带动周边国家相关产业的积极参与。投资同时还能够产生新的需求，带来贸易伙伴的生产与收入。由于每个国家的工业生产过程中都需要以其他国家或其他产业的产品作为原材料，这些生产活动将再次激活周边国家的工业发展。由此，在一国的基础设施投资往往可以引发更多国家的非直接的经济发展。⁸ 作为与东南欧国家相邻，并有着密切贸易往来的奥地利将在此过程中获得约计5亿美元

⁷ “奥地利新政府将对接‘一带一路’倡议纳入施政纲领”，驻奥地利经商处，中国商务部，<http://www.mofcom.gov.cn/article/i/jyjil/m/201712/20171202691063.shtml>。

⁸ Economic Policy Implications of the BRI for CESEE and Austria, wiiw, <https://wiiw.ac.at/economic-policy-implications-of-the-belt-and-road-initiative-for-cesee-and-austria-dlp-4549.pdf>。

的收益，对奥地利的 GDP 贡献度达到 0.11%，并将带来更加可观的间接经济收益。而且此类投资项目往往历时多年，更能给包括奥地利在内的各个国家带来可持续的经济发展动力。

其次，奥地利认为，支持中国助力中东欧地区的经济发展，会产生经济之外的溢出效应，符合奥地利的安全利益和战略目标。中东欧，特别是东南欧地区的基础设施和国民经济的发展将带动民众收入的稳步提升和跨境贸易与合作的普遍展开，因此能更有效地巩固地区和平与稳定的局势，加速这一次区域与欧盟的融合。东南欧次区域的和平稳定，以及最终成为欧盟的一部分长期以来是奥地利外交战略中的重点目标。在奥地利看来，尽管欧盟通过结构与投资基金，特别是地区发展基金和融合基金推动了中东欧地区的一体化进程，但是身处东南欧的几个非欧盟成员国却难以从中获益。因此，中国投资对于这些国家来说意义重大，有助于它们在互联互通方面缩小与欧盟之间的差距，强化邻国之间的经济依赖度，巩固这一地区的安全和稳定，产生更加深远的政治与安全上的积极效应。

再者，奥地利在中国倡议中瞄准了金融服务、电子商务等领域作为双方开展第三方合作的重点领域。在“16+1 合作”和“一带一路”倡议框架下的基础设施项目离不开便捷的融投资机制的先行启动。金融配套是实施这些大型合作项目必要的前提条件。中国投资这一地区时间短，经验少，金融配套项目欠缺。中国银行虽然在中东欧地区建立起了分支结构，但是也仅仅是在匈牙利、波兰等个别国家，而且时间短暂。相比之下，奥地利在中东欧地区介入早，对话机制多，并建立有相对健全的网络化金融布局。因此，在奥方看来，中国可以从奥地利借鉴到这些领域的丰富经验和知识，形成共赢的合作态势。此外，电动汽车制造、农村治理、冬季运动、旅游、水资源管理等领域也都存在合作的巨

大空间。

三、中奥合作面临的挑战

正是基于上述积极的分析和判断，本届奥地利政府对中国加大与中东欧，特别是东南欧国家合作力度的现实抱以相对积极开放的态度。但是，不容忽视的是，奥地利当前的对华态度很大程度上基于乐观的预期，倘若不能尽早启动具体合作项目，获得可见的早期收获，要维持中奥关系政治层面的高位运作将面临很大的压力。此外，今后的中奥合作还需要关注以下方面：首先，尽管奥地利的对华政策体现出了务实性和灵活性逐步增强的趋势，但奥地利依然立足欧盟，强调原则，包括对欧盟各类法律规范的尊重、对欧盟设立的西巴尔干国家入盟标准的恪守，以及对具体投资项目进展透明度的坚持等。其次，从近年来中奥贸易的产品类型来看，奥对华出口有较多拳头产品和高科技产品，其中核反应堆、电器设备及其零件、车辆及其零部件、精密仪器和设备、药品占其对华出口总额的前五位。在当前欧洲多国出现贸易保护主义倾向，对华高科技出口加大限制的大环境下，中奥合作是否会受到波及，还需要密切关注。再者，尽管奥地利和中东欧国家存在诸多共同或相近的利益和诉求，但它们之间的差异、分歧，甚至是竞争也不容忽略。中奥关系，特别是在以中东欧国家作为市场进行第三方合作时需要兼顾中东欧国家的利益诉求，构建起合作关系中的共赢格局。

2018 年北欧国家对华政策

严骁骁，复旦大学国际关系与公共事务学院博士后

2018 年北欧国家对华关系基本延续了前一年的基本特点，中国同大多数北欧国家，如芬兰、丹麦、挪威、冰岛，保持了良好的政治联系，双边经贸往来呈现出良好的发展势头。在与中国接触时，基于双边关系的稳定来发展与中国的贸易、投资、旅游、人文交流等多领域的合作是大多数北欧国家对华政策的核心目标。但必须清楚地认识到，由于诸如人权的规范性议题在北欧国家外交政策的重要地位，虽然在对华关系中大多数北欧国家刻意淡化上述议题，避免规范性问题破坏双边的政治稳定进而影响与中国的经贸关系，但这并不意味着其完全放弃其外交政策中的价值观导向。2018 年中瑞关系中的风波正是由这一原因所致。

一、政治关系稳定，经贸合作加强

2018 年，中国与大多数北欧国家保持了良好的政治关系，在此基础之上双边经贸关系得到了稳定发展，经贸总量均得到了不同程度的增强。从国别角度看，2018 年挪威对华政策延续了中挪关系正常化之后的特点，即保持与中国良好的政治联系，以此推动挪威对华的各项经济活动。据统计，2018 年 1 月至 10 月，挪威与中国的双边贸易额为 92.7 亿美元，增长幅度为 11.2%。其中挪威对中国出口为 20.8 亿美元，同比增加 20.4%；从中国进口额为 71.9 亿美元，同比增加 8.8%。挪方认为，与中国签订自贸协定对挪的经济和就业均有重大意义，因而是其对华关系中的核心任务。2018 年 9 月底，中挪自贸区第十二轮谈判完成，双方在货物贸易、服务贸易与投资、海关程序、技术性贸易壁垒等领域的

谈判均取得了积极进展。10月11日至20日，挪威国王哈拉尔五世(Harald V)访华，并带来了挪威史上最大的商贸团队，包括150家挪威企业、340位挪威高管。在访问期间，哈拉尔国王力推“海洋经济”，与中国在海运、海产品、船舶等海洋产业领域签署了近40项协议，此次访华显然是对中挪关系的最高层面推动。挪威驻华大使在接受采访时表示，中国与挪威虽然有着不同的政治体制和价值观，两国虽然不是在所有问题上都能够达成一致，但有分歧的问题可以诚实面对，从中寻求新的机会和解决方法。在11月举行的上海进博会上，挪威贸易、工业和渔业部长伊萨克森(Torbjørn Røe Isaksen)亲自率团参加。

2018年是中国和丹麦建立全面战略合作伙伴关系十周年，丹麦传达了其坚持自由贸易和全球化的立场，在推动丹中关系方面展现出积极的姿态，希望与中国共同应对全球性挑战。中丹经贸关系在2018年保持了良好的增长势头。1月至8月，中国与丹麦的双边贸易额为68.8亿美元，同比增长10.2%。双方也维持了良好的政治对话。6月丹麦外交大臣萨穆埃尔森(Anders Samuelsen)访华，就进一步双边的经贸合作与人文交流事宜与中方进行商谈。2018年9月，丹麦环境和食品大臣埃勒曼-延森(Jacob Eleman-Jensen)访华，以推动丹麦在大豆蛋白饲料以及食品相关领域与中国的战略合作。11月，丹麦发展合作大臣特尔奈斯(Ulla Pedersen Tørnæs)作为首相特别代表，参加在上海举行的首届中国国际进口博览会。

作为瑞典在亚洲的最大贸易伙伴，中国与瑞典的经贸往来在2018年继续保持了增长势头。2018年1月至6月，中国同瑞典的双边贸易额为83.1亿美元，同比增长14.4%。其中瑞典对中国出口为41亿美元，增长22.3%；自中国进口为42.1亿美元，增长7.7%。5月，由中国商务部组织的中国贸易投资团访问瑞典，就扩大与瑞典的经贸合作与有关方进行交流。此次访问瑞典的投资团包括

了 110 多家中国企业，产业涉及电子、机械、造纸、生物、运输、能源等众多领域。在上海进博会期间，瑞典基础设施大臣耶纳路特（Tomas Eneroth）亲率代表团出席，共有超过 40 加瑞典企业参加。耶纳路特表示，瑞典期望在汽车、基础设施、科技等多个领域加强与中国企业的合作。瑞典企业在进博会期间同中方签署了价值 5 亿美元的合作。与其他北欧国家相比，冰岛同中国的贸易总量虽然还较小，但其增幅明显。2018 年 1 月至 9 月冰岛与中国双边贸易额为 5.3 亿美元，其中冰岛对中国出口额为 1.1 亿美元，从中国进口为 4.2 亿美元，但同比增长率高达 37.9%。由于冰岛从中国进口的数量远高于冰岛向中国出口的数量，冰岛方面期望加大向中国的渔业出口来缩小贸易逆差。9 月，冰岛外长索尔达松（Gudlaugur Thórdarson）访问北京，与中国外交部长王毅举行会谈，就双方关心的经贸、地热、旅游、北极等领域的合作问题交换意见。冰方再次肯定了对“一带一路”秉持的开放态度，表示愿与中方共同促进欧亚大陆的互联互通。

二、多领域合作的前景与问题

除了经贸领域之外，在其它一些重要领域里，比如可持续发展、人文交流、区域治理，中国与北欧国家合作在 2018 年也取得了较为可观的成果。首先，在可持续发展问题上中国做出的努力获得了北欧国家的一致认可。挪威国王哈拉尔访华期间，赞扬了中国在消除贫困方面做出的巨大贡献，对中国改革开放和减贫成果给予了高度评价。丹麦发展合作大臣特尔奈斯代表丹麦政府在北京续签了《丹中减贫合作协议备忘录》，并与中方探讨了诸如青年、性别平等、发展合作等一系列与实现可持续发展目标的重要问题。中国与北欧的人文、教育交流也有着重要发展。9 月，丹麦驻华大使访问重庆，参加了在中国举办的首个“丹

麦生活设计展”。大使表示希望以人文为切入点，与中国分享北欧的设计理念。由中国多所知名大学代表组成的中国高等教育展团在 3 月份访问挪威，出席了第七届挪威国际教育大会，并与挪威教育管理机构 and 高等院校开展教育交流活动。中国与冰岛在北极事务上的成功合作是双边关系中的又一个重要亮点。自中国透露出参与北极事务的愿望之后，冰岛就对加深该议题上的双边合作表现出巨大热忱。冰岛方面除了高度赞扬了中国的北极政策之外，还利用其担任北极理事会轮值主席国的契机，支持中国积极介入北极事务，希望与中方就北极航道开发、环境脆弱性治理等问题展开更深入的合作。2018 年 10 月 18 日，由中国和冰岛共建的中-冰北极科学考察站建设完成，这是中国同北欧国家就北极事务合作取得的阶段性成果。

2018 年 11 月，外交部副部长王超与北欧部长理事会秘书长赫布罗滕（Dagfinn Hoybraten）在北京举行了中国-北欧合作磋商，讨论了中国与北欧关系的进展和下阶段规划。双方认为，中国与北欧国家关系保持了快速、稳定的发展势头，要继续推动商业、可持续发展、科研和教育、人文交流、社会福利等重点合作领域。这次会谈可以认为是对当前中国同北欧关系的一次总结，反映了当前双边关系的特点。但是，快速发展的中国与北欧关系中也存在着不稳定的因素，这往往会给双边关系带来负面影响。

由于北欧国家高度发达的经济水平以及完善的社会福利制度，北欧国家政府及民众特别看重政府保障民众选举自由、言论自由、宗教自由等权利的能力，其外交政策也带有鲜明的价值观特色，对人权为代表的规范性议题尤为关注。具有这一特征的北欧国家对外政策是影响中国与其双边关系稳定的一个重要原因。中挪关系、中丹关系都曾因这一问题而陷入低谷。虽然从整体上来看，在近年来的对华关系中，这一特征有所减弱，但这并不代表着北欧国家完全放弃

了对这一议题的关切。在 2018 年中，虽然大多数北欧国家在与中国的接触中并未抛出人权问题，但其仍对中国的人权问题保持持续关注，形式也相对较为隐秘。比如，丹麦、芬兰驻华大使馆的中文网站均刊登了一系列欧盟有关中国人权问题的新闻，丹麦、芬兰官方虽然没有在上述问题上发声，但其这一做法无疑是利用其欧盟成员国身份，通过欧盟层面来隐晦地传递其对中国人权状况的关切。

2018 年的中瑞关系也因为这一原因而出现波折。1 月，瑞典籍香港书商桂敏海因涉嫌违法而被中国警方采取强制措施，瑞典外交部长沃尔斯特罗姆（Margot Wallstrom）发表声明称中国对桂敏海的持续扣押是一件严重事件，中国的这一行径是对有关领事工作国际条例的粗暴破坏。该事件在瑞典国内持续发酵，瑞典最大的通讯社瑞典通讯社、瑞典日报都专门刊文，对此事大肆报道，将该事件描述为中国政府肆意违反人权。此后，瑞典国内的部分媒体、报刊又刊登了一系列抨击中国人权状况的文章和报道。对此，我外交部和驻瑞典大使馆表示抗议，并予以一一驳斥。9 月份，三名中国游客在斯德哥尔摩受到瑞典警方粗暴对待，中方谴责这一行为是侵害中国游客的基本人权。上述事件对中国与瑞典的友好合作造成了一定的阻碍。

三、应对人权外交与建构中国国家形象

有瑞典分析人士指出，中国对于上述事件采取的外交努力，有可能会产生反作用。中国驻瑞典大使馆的反击措施不但难以获得对中国的支持，而且还会引发反作用并将中国人权记录置于聚光灯下。皮尤研究中心关于“中国政府是否尊重人民的个人自由”2017 年的民调显示，只有百分之五的受访瑞典人对该问题持正面看法。因此，在处理中国与北欧国家关系时，如何减少价值观外交

带来的负面影响，提高中国国家形象是需要考虑的重要问题。本报告认为可以从以下两方面着手。

首先，获得中国广阔市场，加深与中国的经贸联系追求经济利益是北欧国家发展与中国关系的核心要务。中国应当理解北欧国家行为的这一偏好，以经济红利吸引对方改善双边关系。中国与挪威双边关系的恢复在很大程度上正是由于中国充分发挥了经济工具。因此，中国必须坚持经贸合作作为调整双边关系的重要手段，中国的巨大商品、投资市场即是中国的胡萝卜也是大棒。其次，中国必须认识到，北欧国家与中国在政治价值观上的重要差异。北欧民众更为重视个人价值，把政府视为维护个人权利、实现个人价值的机构，因而更加重视民间机构、私人机构在社会生活中发挥的作用。因此，在与北欧国家的交往中，中方应当发挥公共外交、民间外交的作用。政府可以以引导、鼓励、政策支持的方式，给民间企业、民间团体、甚至个人一定程度上的发挥空间来加入宣传中国国家形象的工作中。

2018 年南欧国家对华政策

吉磊，华东政法大学政治学研究院助理研究员
杨海峰，上海欧洲学会秘书长

2018 年 1 月 10 日，意大利、西班牙、葡萄牙、希腊、塞浦路斯、马耳他及法国七国在罗马举行了第四届南部欧盟国家峰会，这一机制的主旨是南欧国家针对欧盟内部重要议题展开有限协调，对华政策仍然不在其议程之内。因此，国家视角仍是观察欧盟南欧成员对华政策的首要维度。同时，欧盟成员国身份是塑造南欧国家对华政策的另一重要维度。此外，多数南欧国家也是北约成员国，美国转向给这些盟国带来的压力也是观察这些国家对华政策不可忽视的外部因素。

2018 年，在美国全球战略和对华政策转变的大背景下，南欧国家的对华政策尽管承受内外压力，却仍然取得了比较明显的积极进展，总体趋势向好。意大利、西班牙和希腊三国政局都出现了一定的动荡，和欧盟关系也有不同程度的变化调整。本报告将主要分析意、西、希三国对华政策，在必要的时候兼顾葡萄牙、马耳他与塞浦路斯的对华政策。

一、意大利对华政策

2018 年 3 月意大利举行了议会大选，在经历了艰难曲折的组阁谈判之后，左翼“五星运动”和右翼联盟党 6 月份组成了所谓欧盟首个民粹政府。两党过去作为议会反对党时对中国不太友好，但执政后态度发生了转变。

意大利新政府通过重要官员任命、机制创新建设和高层密集访问等诸多举措大力加强了对华关系。意新任财政部长特里亚上世纪七十年代就曾在中國学

习工作过。经济发展部副部长杰拉奇更是在华生活任教十年，是名副其实的中国通。意中两国建立起了总理定期会晤机制。意政府还于 8 月成立了首个针对特定国家的双边合作协调机制——“中国事务特别工作组”，经济发展部、外交部、财政部、内政部和教育部多部门合作，旨在全面深化贸易、金融、投资、研发和第三国合作等领域的对华合作。意高层官员频繁访华。“五星运动”领导人、副总理兼经济发展部长迪马约、财长特里亚、经济发展部副部长杰拉奇等都将中国作为了欧盟之外的首访国家。

意新政府的对华政策重点与往届相似，仍主要围绕经贸领域，特别是在“一带一路”合作框架下展开。迪马约访华时表示，期望双方关于签署“一带一路”合作备忘录的谈判在年内完成，成为 G7 中唯一取得这一积极进展的国家。意大利着力推进了以下几个方面的对华关系。首先，促进贸易投资是重中之重。2018 年 1 至 11 月意中贸易额近 496 亿美元，同比增长 10.6%。意自华进口 301 亿美元，对华出口 195 亿美元。意非常希望能增加对华出口，迪马约 9 月和 11 月先后来华参加了在成都举行的西博会和在上海举行的首届中国国际进口博览会，特别关注中小企业合作、农业食品、旅游等领域。新政府还大力推动中国对意政府债券和私人企业的投资，特别是绿地投资，发掘航空等行业的机会。

其次，在基础设施领域，2017 年意前总理真洛蒂尼来华参加首届“一带一路”国际合作高峰论坛期间达成了多个港口合作意向。新政府认为合作项目存在拖延和阻力，导致中国的重心转向了地中海的其他国家。11 月进博会期间同时举行了“中意企业家委员会第五次会议”，意大利港口联合协会、热那亚港口局和威尼斯港口局负责人出席了会议，致力于促进该领域合作。

再次，尽管面临美国等外部压力，通信和数字经济领域合作仍显著发展。9 月意大利两大通讯运营商 TIM 和 Fastweb 同时宣布，意大利首个 3GPP 标准的

5G 基站已经正式投入商用，使用的是华为的通讯设备和技术。10 月中驻意使馆举办“中意数字领域合作”研讨会，杰拉奇表示，意政府提出数字经济振兴计划，中国在该领域优势明显，意中加强有关领域合作前景宽广。

最后，意大利也特别重视与中国在第三国，特别是在非洲开展合作。迪马约访华期间签署了《关于第三方市场合作的谅解备忘录》，希望以此更加强化两国间的战略伙伴关系。

目前意大利面临的主要矛盾是经济复苏和增长乏力、公共债务恶化，以及与欧盟在财政、欧元、难民等问题上分歧突出。此外，特朗普的美国优先政策也一定程度弱化了意对美依赖。同时中国对意政策稳定而积极，不断扩大深化的改革开放进程颇具吸引力。因此，尽管对华仍存在贸易逆差、投资安全性等疑虑，意对华政策仍将弱化意识形态和政治因素，继续沿着务实和重商的方向发展。

二、西班牙对华政策

2018 年，西班牙政府发生更迭，由桑切斯任首相的工社党政府于 6 月取代了由拉霍伊任首相的人民党政府。桑切斯政府继续推行对华友好政策。2018 年的西中关系在两国建交 45 周年之际总体上呈现了一种高开高走的良好态势。习近平主席、西班牙参议长埃斯库德罗等都表示，中西关系正处在历史最好时期。

西班牙重视中国和西中关系，愿意尊重和支持中国的核心利益，避免受美国对华遏制战略消极影响，制定并采取友好的对华政策。2018 年 3 月，习近平主席再次当选中国国家主席后，西班牙国王费利佩六世来电表示了热烈祝贺。11 月，习近平主席对西班牙进行了国事访问，双方共同发表了关于加强新时期全面战略伙伴关系的联合声明。自 2017 年年中费利佩六世与习近平主席在阿斯

塔纳会面、前首相拉霍伊来华参加首届“一带一路”国际合作高峰论坛后，双方一直围绕习近平主席 2018 年年底访西等重要事宜保持着密切的高水平互动，而这也有力保障和推动了西中关系的顺利发展。

西班牙尤为重视发展对华经济关系。中国是西班牙在全球第六大贸易伙伴、欧盟外第一大贸易伙伴。但西中经济合作中存在贸易逆差比较严重、互补性不够强等问题。2018 年前 9 个月西中双边贸易额约 253 亿美元，其中西进口 187 亿美元、出口 66 亿美元，对华出口额约占其总出口额的 1.8%，西对华贸易仍然存在比较严重的逆差。西班牙在中国对欧盟进行投资的目的国中位列第七。西班牙为了进一步打开中国市场、平衡对华贸易、吸引中资、共同开发第三方市场，采取了诸多举措。西班牙于 2 月发布新版亚洲战略（*Strategic Vision for Spain in Asia 2018-2022*），将对华关系置于优先位置，并表示愿与“一带一路”倡议进行战略对接。前西班牙驻华大使卡内罗指出，中国在该战略中占有极其重要的地位。西班牙外交大臣博雷利更是表示，中国是西班牙在亚洲最重要的合作伙伴。西班牙还积极参与于 11 月在上海举办的首届中国国际进口博览会。西班牙工业、贸易与旅游大臣马罗托表示，中国一直是西班牙优先发展的合作伙伴，西方高度赞赏中国加大对外开放，期待进一步发掘两国巨大的合作潜力。

西班牙桑切斯政府目前处于比较弱勢的少数派境地，面对着政局复杂、分离主义突出、经济复苏不稳定、失业率高企等众多问题。桑切斯政府的一大应对举措就是实行更加强烈的亲欧政策，任命一批亲欧派承担政府要职，希望通过追随欧盟、提升西班牙在欧盟中的地位，取得欧盟更多支持，在内政外交包括对华外交中占据更为有利的位置。尽管中西就商签“一带一路”与西班牙发展战略对接的合作文件事宜进行了较为充分和积极的前期沟通准备，但在习近平主席访问西班牙时两国并未签署“一带一路”谅解备忘录。有报道指出，这

是因为西班牙新政府认为欧盟已经推出了应对“一带一路”倡议的《连接欧洲和亚洲》战略，自己国家应该在欧盟的亚欧互联互通战略框架中行事。如果桑切斯政府可以持续执政，那么这种亲欧特点还将对西班牙对华政策产生后续影响。

值得指出的是，与西班牙有所不同，习近平主席在 2018 年 12 月对葡萄牙进行了国事访问，同为欧盟成员国的葡萄牙与中国签署了《中华人民共和国政府与葡萄牙共和国政府关于共同推进“一带一路”建设的谅解备忘录》等多项双边合作文件。有报道介绍，葡成为了第一个与中国签署共建“一带一路”谅解备忘录的西欧国家。葡总统德索萨已应邀将于 2019 年 4 月参加第二届“一带一路”国际合作高峰论坛并对中国进行国事访问。葡萄牙在近年尤其是 2018 年采取了十分积极的对华友好政策，并将本国与欧盟对华政策、葡中与欧中合作有机协调、相互促进，两国政治互信不断增强，经贸、投资等领域合作成果丰硕。从葡中签署的关于进一步加强全面战略伙伴关系的联合声明可以看出，双方在 2019 年将以建交 40 周年和澳门回归 20 周年为契机，力争继续推动双边关系快速向前发展。

三、希腊对华政策

2018 年，希腊联合政府由于马其顿更名协议问题出现一定动荡，外交部长科齐阿斯辞职，由总理齐普拉斯兼任。此外，希腊正式退出了欧盟救助计划，经济正逐步好转。在这些变化和调整背景之下，希腊对华积极友好政策得以延续，并且稳中有进。

近年来希腊把对华关系放在优先发展的战略位置，积极参与“一带一路”倡议，在欧盟国家中表现突出。2017 年 5 月齐普拉斯来华参加首届“一带一路”

国际合作高峰论坛，签署了《中希重点领域 2017-2019 年合作计划》。2018 年 8 月时任希腊外长科齐阿斯在访华期间签署“一带一路”合作谅解备忘录，希腊成为首个签订该协议的欧洲发达国家。

2018 年是希腊处于恢复经济增长动力的关键时期，其积极通过紧密对华合作促进经贸投资关系的快速发展。希中双边贸易在 2018 年继续强劲增长。1 至 8 月，中希贸易额达 46.4 亿美元，同比增长 50%。希进口 42.8 亿美元，同比增长 51.6%，出口 3.6 亿美元，同比增长 33.6%。中国在希腊投资超过 10 亿美元，涵盖了经贸、航运、通信、能源、矿产等多个领域，且在旅游服务、文化产业、房地产等行业也有巨大的合作潜力。其中比雷埃夫斯港作为标杆项目为希带来巨大的经济社会正效应。中远对其增加投资 3.5 亿欧元。国家电网、神华集团、复星、中兴等中国资本纷纷落地希腊。此外，希腊还致力于吸引中国投资旅游和房地产等行业。中青旅在希设立分公司开展旅游地产业务。投资希房产获得黄金签证的中国公民大幅增长。

希腊致力于抓住中国不断扩大深化改革开放的机遇。希外交部常务副部长卡特鲁加洛斯率团参加了首届进博会，高度赞扬中国开放合作的精神，公开批评了贸易战的保护主义做法。希腊希望在交通、能源、金融合作取得重大进展基础上，进一步拓展农业、科技领域合作，特别是在信息科技、人工智能等领域寻求合作机遇。2018 年 5 月在雅典举行的中希科技合作联委会第 12 次会议达成了科技创新合作行动计划。

四、结语

2018 年南欧国家对华政策承受了来自内政和外交各层面的压力。首先意大利、西班牙和希腊等国的政局都因各种原因发生了不同程度的动荡。其次，一

些南欧国家与欧盟的关系也进行了调整。此外 2018 年美国保护主义和单边主义倾向愈加明显，美中经贸关系大幅紧张化。尽管面对诸种内外不确定性的考验，南欧国家对华政策仍然延续稳定、友好和上升的趋势。经贸投资关系的推进仍是各国重点；希腊、葡萄牙、意大利等国在一带一路的合作上都取得了全面和具体的明显进展；科技文化等领域的合作也在不断深化拓展。积极的与华双边关系还将持续对南欧国家关切的周边地区、以及具有传统联系的其他国家产生辐射影响。

不过诸多层面的压力仍将给南欧国家的对华政策持续带来挑战。首先，在南欧国家最为重视的经济领域，贸易赤字仍是突出问题。例如意大利目前执政两党在野期间曾发起反对欧盟授予中国市场经济地位的 NoMesCina 运动。意大利、西班牙、葡萄牙、马耳他都一向支持欧盟强化反倾销措施。在对华态度上，意大利和西班牙等国都表现出政热民冷。民众对华负面看法往往与贸易赤字和失业问题紧密相连。在欧洲社会撕裂加剧的大背景下，未来这一经贸议题仍可能在政党竞争中被政治化。此外，在港口物流等快速发展的一带一路合作上，也需要进一步进行地区协调，形成南欧诸国的良性竞争与合作。其次是南欧国家对华政策与欧盟对华政策双层互动和协调的挑战。2018 年意大利和欧盟在经济、移民等议题上矛盾凸显。希腊退出救助，与欧盟关系相对缓和。西班牙政府更迭后坚定了亲欧的政策。尽管情况各有不同，但南欧诸国外交政策的重心仍是欧盟，在例如投资审查等一些重要的欧盟对华政策上采取主动支持或消极追随。在成员国和欧盟的博弈中，中国政策也可能成为被利用的筹码，从而给成员国对华政策的可信性和稳定性带来考验。最后，南欧多数国家作为美国的传统盟友，在经贸、科技、安全等方面的对华政策将长期承受跨大西洋压力。

未来南欧国家在经济、政治、社会、外交等领域的内外不确定仍将继续存在，但积极发展对华关系仍是其对华政策的基调和主流。究其根本，一方面这源自于南欧国家经济发展的迫切需求，以及求同存异、务实创新的合作态度；另一方面，这也得益于近年来中国对欧洲一体化和成员国的稳定支持，中欧依存度不断上升。同时中国持续改革开放的切实举措也带来了巨大的吸引力。

2018 年中东欧国家对华政策

宋黎磊，同济大学德国研究中心研究员、政治与国际关系学院副教授

2018 年中东欧国家对华外交延续了 2017 年的良好态势。在具体领域合作方面，首先，双方的经贸合作进一步加强，2017 年中国与中东欧 16 国进出口贸易总额达 679.8 亿美元，较上年增长 15.9%，占中欧贸易的比重从 9.3% 提高到 11%。对中东欧地区而言，中国已成为欧盟以外的第一大进口来源国和主要的出口对象国。2018 年 10 月，中东欧国家也积极参加了在上海举办的旨在增加对华出口的首届中国国际进口博览会。其次，2018 年中国—中东欧合作出现一些新亮点。2018 年是“16+1 地方合作年”，各领域的地方合作进一步加深。此外，中国—中东欧人文交流发展迅速。旅游成为新的发力点，2018 年中国游客赴中东欧国家旅游数量同比增加了 10% 左右。

在机制建设层面，中国—中东欧“16+1 合作”在各领域均有所推进，日益成为务实的跨区域合作机制。在次区域层面，中国继续同维谢格拉德四国（捷克、匈牙利、波兰和斯洛伐克）保持较高的合作规模和水平，中国同巴尔干国家合作升温，中国同波罗的海合作稳步推进。在双边层面，“16+1 合作”对推动中国与中东欧国家的 16 组双边关系的互动与改善提供了前所未有的机会。

一、2018 年中东欧“16+1 合作”机制有所加强

2018 年 7 月 7 日，第七次中国—中东欧国家领导人会晤和第八届中国—中东欧国家经贸论坛在保加利亚首都索菲亚举行。2018 年的索菲亚峰会较往年时间提前，这引起了普遍关注。之前因为许多欧盟官员曾宣称中国将降低“16+1 合作”峰会规格，甚至扬言中国失去了对中东欧国家的兴趣。而索

菲亚峰会的提前举办粉碎了上述不实言论。

可以说，此次索菲亚峰会是中国中东欧合作的重要转折点，中东欧国家认为感到此次峰会后，欧盟和以德国为首的欧盟主要成员国对“16+1 合作”是“分裂欧洲”的压力有所减轻。欧盟继续派代表作为观察员参加峰会。峰会之后，李克强总理访问德国主持第五轮中德政府磋商时表示将积极推动德方在中东欧地区开展三方合作，把中德经济互补优势同中东欧地区的发展需求结合起来，形成互利多赢的良好局面。这一表态也得到了中东欧国家的普遍赞赏。

二、中东欧次区域层面对华外交进展平稳

中国日益重视与欧洲次区域的友好交往。对中东欧国家而言，以集体形式与中国交往，更有助于在多边机制平台上加强与中国的政治交流。不同区域的中东欧国家越来越倾向于在峰会之前协调彼此的政策。如保加利亚、罗马尼亚和塞尔维亚、与作为 16+1 峰会观察员国的希腊就通过四边会议事先协调立场。

（一）波罗的海三国对华合作中凸显自身身份定位

2018年1月北欧和波罗的海国家议会领导人访华并受到习近平总书记接见，波罗的海国家强调与北欧国家的历史联系与相似的发展模式，传统和经历，北欧与波罗的海区域合作组织议长的联合出访是北欧和波罗的海区域合作组织（NB8）下的一个机制。北欧和波罗的海国家议会领导人联合访华，将有助于波罗的海国家同中国在重要国际问题上进行更为紧密的协调，进而形成共同解决方案。一方面，波罗的海三国继续通过“16+1 合作”平台与东南欧和中欧国家加强合作。另一方面，波罗的海国家也希望推动“NB8+中国”合作机制。

（二）维谢格拉德集团加强与中国的政治磋商

继 2015 年 5 月 19 日，中国与维谢格拉德集团（V4）首次外交部司局级磋商在斯洛伐克首都布拉迪斯拉发举行后。2018 年 3 月 22 日，外交部长王毅 22 日在北京会见来华出席中国同维谢格拉德集团首次政治磋商的四国副外长。四国表示准备加强与中国的交流，在“一带一路”建设和“16+1 合作”框架下深化互利合作。维谢格拉德集团一直是在“16+1 合作”中最为积极的次区域合作集团，中国同维谢格拉德四国（捷克、匈牙利、波兰和斯洛伐克）发展了较高的合作规模和水平，中国同中东欧 16 国的经贸和投资合作中，维谢格拉德集团四国占据 7 成左右。波兰是同中国双边贸易额总量最高的中东欧国家，位居第二和第三的是捷克和匈牙利。V4 国家希望在 2022 年最后一笔欧盟基金到期前，寻找到更新且活跃的经济贸易伙伴和资金池。充分发挥欧洲中心的区位优势，积极充当中国通向欧洲的市场门户。但是“V4+中国”模式的次区域合作模式目前还难以确立。首先，实用主义仍然是四国发展与中国关系的首要考虑，一旦对中国在经济上的需求发生变化，这种政治诉求可能也会发生转变，充满较大的不确定性。另一方面，由于地缘与经济结构的趋同性，四国在争取中国投资上存在一定的竞争性。

（三）东南欧对华合作务实性特征明显

作为东南欧地区的重要战略投资者，中国的影响力正不断增大。中资银行为大型基建项目提供大量资金，许多经济困难的欧洲国家难以在金融市场上融资，因此他们十分欢迎来自中资银行的低息贷款，从而能够修建昂贵的港口、公路、铁路、发电站等基础设施。东南欧国家对于中国的合作出现三种态度，一种认为最重要的经济主体仍是欧洲，中国只是欧盟贸易的补充，而不是替代品。不论中国的投资多么受欢迎，东南欧国家将继续立足于欧洲。这可谓是东南欧国家的主流观点。此外，有些未入盟的国家还担心与中国加强合作会影响

到加入欧盟的前景；第二种观点是希望中国能成为西巴尔干融入欧洲一体化的有力推动因素；第三种观点是东南欧国家出于疑欧主义原因，期望能在欧盟、俄罗斯、中国和美国之间博弈关系之前处于有利的地位。它们最关心的主题仍然是互联互通、运输和通讯，特别是希望中国更多投资基础设施项目。如塞尔维亚与中国在2018年索菲亚峰会期间签署的三项协议中有两项是基础设施领域合作。

三、中东欧国家层面对华外交：以罗马尼亚和匈牙利为例

基于“16+1合作”框架，中东欧16国与中国的合作目前仍更多在双边层面展开。但中东欧国家越来越认识到“16+1合作”框架内的双边关系不同于单纯的与中国的双边关系。首先，基于这一平台，中东欧那些比起波兰体量更小的国家可获得更多与中国合作的相关机会，并与其他中东欧国家就对华合作展开相对透明的竞争与合作。其次，考虑到“16+1合作”的多边维度，这可以使这些因为历史问题而存在紧张关系的国家如克罗地亚和塞尔维亚等进行合作实现互利共赢。因此，各国都非常重视年度峰会中李克强总理和本国领导人之间在双边会晤中谈及的重点，希望与中国合作可以不断拓展新的合作领域。以罗马尼亚和匈牙利为例，2018年两国对华合作表现突出。

总体而言，罗马尼亚积极利用“16+1”峰会平台，加强与中国关系。2019年上半年，罗马尼亚将成为欧盟理事会轮值主席国，罗马尼亚期望在此期间积极推进“16+1合作”框架与中欧关系既有合作机制以及欧盟基础设施和投资计划的互补。一方面，“16+1合作”峰会为罗马尼亚提供了与周边国家，特别是那些尚未加入欧盟的国家对话的机会。罗马尼亚在索菲亚峰会期间与

部分西巴尔干国家见面，强调组织双边经济论坛，在未来一段时间深化双边合作，促进双方共同关心领域的合作。罗马尼亚借助“16+1”峰会之际重申与加强欧盟扩大政策以及与西巴尔干国家政治关系等有关承诺的可能性。另一方面，罗马尼亚与中方签署了交通运输和基础设施领域的合作备忘录，期望继续加强巴尔干地区和中欧区域的互联互通。此外，罗马尼亚希望在“16+1”框架中发挥更重要的作用，其中之一是能源领域。罗马尼亚打算加大力度，支持两年前在布加勒斯特建立的能源对话与合作中心，并与中方开展联合能源研究项目和技术交流。

匈牙利则在 2018 年，成为中东欧国家在我国进博会期间的唯一主宾国。据匈牙利方面数据，中匈 2017 年双边贸易额首次突破 80 亿美元大关，匈对华出口达到了 27 亿美元，创下了历史纪录。2018 年匈牙利作为中东欧地区唯一的主宾国参加了在上海举办的首届中国国际进口博览会，匈牙利政府把参加中国国际进口博览会视为继续扩大“一带一路”合作的重要机会。匈牙利外交和贸易部长强调，中匈双边贸易的数量在各个方面均达到历史最高水平。在中东欧地区，匈牙利对华出口的占比是最高的，中国最重要的投资是在匈牙利，双方将加大金融合作的力度，为匈牙利经济发展吸引更多的中国资本。

四、中东欧对华外交的影响因素与展望

2018 年度来自欧盟与欧盟主要成员国的怀疑和压力在一定程度上有所缓解，美国单边主义加剧下的中国—中东欧合作会进一步趋近。中美贸易战引起了中东欧国家的关注，中东欧国家将中国视为全球开放性经济模式的替代主角。中东欧普遍支持中国继续强调实行开放政策和降低关税。中东欧

国家支持 7 月中旬中欧领导人峰会的立场，反对贸易战。在中美贸易战的态势下，欧盟不愿意选边站也是中东欧国家的普遍态度。在维护国际自由贸易体系方面，中欧有共同立场，但是在打压中国产业升级方面，美欧有共同利益。同时由于中国对欧盟的市场（至少是资本市场）开放的时间和方式仍不明确，一些质疑声音也由此出现。欧盟及成员国普遍认为中国在知识产权、数据保护和钢铁产能过剩问题上存在问题，加之务实合作与西方价值观的交互影响，如在对华为 5G 合作方面，中东欧国家会有可能倾向美方立场。如捷克跟随美英澳等“五眼联盟”国家，由国家网络信息安全局在 2018 年 12 月 17 日对华为产品发布警告函，随后由捷克官方出面澄清。

总体而言，中东欧各国希望进一步发挥经贸合作在“16+1 合作”中的压舱石和推进器作用，中东欧国家希望高质量、高科技领域的中东欧企业能够进入中国市场。中东欧国家已经认识到中国持续加大对服务业的重视，有很多新经济模式涌现出来，蕴含着大量的机会。但以目前中国中东欧双方的贸易数据来看，对华贸易还存在较大逆差，这说明对中国经济的了解还很有限，中东欧国家认为中国需要与中东欧国家在非经济领域加强合作，例如文化、教育和科研领域。这些领域的合作将帮助中东欧国家更深入地了解中国，以发现更多合作机会。在“一带一路”倡议方面，中东欧国家心态矛盾，在双边层面，继续密切关注中国提出的“一带一路”倡议与构建人类命运共同体等理念，中东欧国家意识到“16+1 合作”已经成为了“一带一路”倡议的有机组成部分，借力“16+1 合作”，推进“一带一路”倡议的全面落实，对本国发展是利好机遇。在多边层面，中东欧国家会考量外部压力的因素，趋向于避免和欧盟公开对立。2018 年 5 月，除匈牙利外的欧盟成员国驻华大使联合起来表达对“一

带一路”倡议批评态度。2018年11月欧盟版欧亚互联互通战略通过，这两件事也表明了绝大多数中东欧国家在多边层面默认欧盟用自身规范规制中国发展。

2018 年西巴尔干国家对华政策

简军波，复旦大学中欧关系研究中心副主任、副教授

本文所指西巴尔干国家包括塞尔维亚、克罗地亚、波黑、黑山、马其顿和阿尔巴尼亚。整体而言，2018 年这些国家对华政策普遍友好，然因国情不同，其对华政策特点也互有差别。如塞尔维亚视中国为战略伙伴，既大力吸引中国投资，也强调政治合作；克罗地亚作为欧盟与北约成员，主要视中国为其经济发展重大机遇，也是提升其国际地位有力推手；黑山或马其顿等因市场与影响力有限，对华政策主要集中于经济领域，尤其是基础设施建设，等等。

一、西巴尔干国家对华政策普遍友好

2018 年西巴尔干国家对华友好体现在如下几方面。首先，均积极寻求对华经贸合作机会，吸引中国投资。目前在该地区固有中国投资或项目基本都获所在国政府支持，对中国新投资项目也持开放与欢迎态度。在近两年西方国家投资保护主义逐渐上升，及个别发展中国家对中资项目立场反复背景下，这实在难得可贵。其次，个别国家在原有基础上加强和巩固了对华关系。塞尔维亚总统武契奇（Aleksandar Vučić）和克罗地亚总理普连科维奇（Andrej Plenković）先后在 9 月和 11 月访华，并分别参加了夏季达沃斯论坛和首届中国国际进口博览会。对克罗地亚而言，这是该国总理时隔 13 年后再度访华。克政府还主动争取到下一届 16+1 领导人会晤举办权。这表明 2018 年塞、克两国在巩固和强化对华关系上具有积极意愿，也采取了切实行动。第三，多数西巴尔干国家以发展对华经贸关系为主，不太涉及政治关系，有利维持对华友好。除塞尔维亚外，其他国家对华政策主要集中于经贸交流，这有利降低它们与中国交往敏感度，

可以视作是这些已经或试图加入欧盟或北约，并被俄罗斯、欧盟或美国等深刻影响的国家维持对华友好关系的特别方式。

上述对华政策友好基调或许部分得益于中国与前南斯拉夫共同意识形态基础与友好交往历史遗产。冷战结束后，西巴尔干地区人们依然普遍对中国态度友好（这与捷克和波兰形成鲜明对比）。对阿尔巴尼亚和马其顿而言，即使前者曾因意识形态争议而关闭过对华关系大门，后者因建立与台湾官方关系而陷马中关系于僵局，但在认识到全球化时代的中国乃是本国经济不可多得的发展机遇后，都及时调整了对华立场。

具体而言，这些已经或努力加入欧盟的国家本应得到欧盟与西方大国关照（塞尔维亚、黑山、波黑、马其顿与阿尔巴尼亚已是欧盟“稳定与联系协定”所资助对象，甚至前两国已是欧盟候选国），但在欧盟支持有限情况下，与中国更深厚经贸关系给予了它们经济发展新的机遇。另外，中国视该地区为支撑“带路”倡议重点区域，与中国关系发展或能增强其国际地位，并有助于通过基础设施联通来改善各自与邻国关系。简言之，历史遗产、发展机会和国际地位提升是西巴尔干国家保持对华友好的普遍动力。

不过不同国家在涉华特殊案例上体现出微妙差异。毫无疑问，塞尔维亚是该地区坚定支持中国“带路”倡议的国家，并从“带路”项目中受益。其他国家也大体支持该倡议，然而从舆论角度看，支持力度稍显逊色。譬如克罗地亚，因受制于布鲁塞尔立场，其驻华大使在4月和欧盟其他26个成员国驻华大使联名公开质疑“带路”倡议，这是克罗地亚在对华政策上不能完全自主的表现之一，尽管事实上克现任政府在双边关系中积极支持该倡议。在对待中国关切的其他问题上，比如自由贸易或中美“贸易战”，由于西巴尔干国家并不存在与中国的严重贸易争议（对华贸易量在各自外贸比重中不太重要），也几乎不受中欧

贸易争端影响，故而在此问题上大都能保持中立与客观立场或保持沉默。

二、西巴尔干国家对华政策基本内涵

2018 年西巴尔干各国对华政策内容各有侧重。就塞尔维亚而言，对华政策是目前其对外战略重要构成。如今它所积极支持的中方主导或参与项目主要包括：E-763 高速公路、科斯托拉茨（Kostolac-B）电站第三期、塞匈铁路塞尔维亚段，以及相关并购（中国紫金矿业集团入股塞将破产的国营铜矿企业 RTB）与绿地投资（山东玲珑轮胎有限公司计划在兹雷尼亚宁设厂）。塞不但全面深化与中国经济合作，在政治事务上也相互支持。8 月，塞国防部长武林（Aleksandar Vlin）感谢“中国在联合国安理会上关于科索沃和梅托希亚问题上对塞尔维亚毫无保留的支持”。塞也始终坚定支持中国“带路”倡议，武契奇总统坦言“带路”倡议符合塞外交政策。他在 12 月说道，中塞在“所有政治问题上相互支持：我们支持一个中国政策，中国支持塞尔维亚领土完整和主权……无论各自所处顺境或困境，我们都显示出是对方永恒的朋友”。故塞尔维亚对华政策一定程度上建立在两国共同的政治需求上——对领土主权的尊重。此外，塞尔维亚对发挥在西巴尔干地区领导作用的渴望也是支撑其对华政策重要动力，中国“带路”项目以及“16+1 合作”机制不仅为塞发展国内经济提供了机会，交通等基建项目的完成也有助它成为巴尔干乃至中欧交通枢纽和物流中心，并利于它发挥重要的地缘政治作用。

相比塞尔维亚，克罗地亚对华政策曾有些反应迟钝。但以民共体（HDZ）为主的执政联盟在 2018 年大幅加强了对华关系，显示中国份量在克罗地亚外交天平上正快速上升。年初克政府决意将欧盟资金所支持的国内最大基建项目佩列沙茨大桥建设授予中国路桥公司，这成为它有意在经济上深化与中国合作的

试金石。2018 年克接受的中国投资项目数量不多但投资量较大，包括塞尼风电和扎达尔港口码头建设在内的项目，正成为克重要基础设施建设组成部分。为加强经贸关系并由此增进对华了解，11 月初克总理普氏访问了北京。这是他的访华首秀，也预示克对华政策的重大转变。入盟 5 年后的今天，克除了接受有限的欧盟资金外，寻求更多外部投资成为发展国内经济和实现经济多元化发展重要途径。而中国实际上成为目前国际经济下滑背景下唯一能提供大量外部资金的潜在国家。另外，克在逐渐认识到欧盟局限后开始提出一些独立外交主张，包括倡导建立“三海倡议”和积极参与“亚得里亚海宪章”峰会，并调整与俄罗斯关系。因此克加强与中国关系的意图除获得经济利益，还有践行“双向”或“平衡”外交战略的目的，即克在加强与美国和欧盟关系（包括安全领域深度合作）的同时，也大胆开拓与非西方尤其是与中国的关系。是故，克不但将中国视作其经济发展重大机遇，也试图依靠紧密的克中关系以促进其发挥地区影响力。

2018 年波黑继续加强与中国经济联系。但鉴于其较小的市场规模，中国在波黑参与程度相对有限。目前中国公司主要负责两座燃煤火力发电厂建设与运营，一座位于斯坦纳里，另一座位于图兹拉。电站的前期开发已使该国成为了电力出口国。尽管波黑国内舆论出现过对图兹拉电站和中国公司为克罗地亚所建佩列沙茨大桥的质疑（质疑前者的环境标准和后者对波黑出海口的影响），但有充分理由相信这些舆论并非表明波黑政府改变了对华政策友好基调，只是反映出波黑特殊政治结构与内部局势的复杂性。无论如何，波黑期待加强与中国在经贸领域合作，并在事实上积极参加“16+1 合作”平台。2018 年该国在“16+1 合作”框架下举办了创新合作大会，也将于 2019 年举办大学生冬季运动会等，并开启了对普通中国公民的免签政策。

黑山身为小国，但和其邻国一样同样欢迎中国投资。目前最主要和最受外界关注的中资项目是连接巴尔（Bar）港和贝尔格莱德的高速公路（黑山段）及连接阿尔巴尼亚的高速公路。黑山总理马尔科维奇（Duško Marković）表示，黑山愿继续加强与中国在高速公路、水电站、旅游等基础设施建设方面合作。基建领域合作同样是阿尔巴尼亚开展对华经贸联系的主要方式。阿曾是中国在欧洲最亲密盟友，但中国改革开放之后，霍查政府关闭了对华关系大门。所幸阿后来没有长期拘泥于对华意识形态偏见。当中国于 2016 年收购其国内最大石油公司和唯一国际机场后，中国成为目前该国最大投资来源。当两国即将迎来建交 70 周年之际，阿尔巴尼亚应会寻求更多对华经济合作机会来巩固目前双边关系上升势头。马其顿稍显特殊。它曾与台湾“建交”，是该地区唯一和台湾建立过“外交关系”的国家，同时其外交重点是加入欧盟和北约（它即将通过更名为“北马其顿”来获取希腊的支持），在舆论上也深受西方影响。在此背景下，马其顿对华政策不是其外交政策重要方向。但它不会拒绝中国基建投资，并乐于在“16+1 合作”框架内获得额外发展机会。该国总理扎耶夫（Zoran Zaev）在 16+1 索非亚峰会上表示，马其顿作为小国别无选择，只能优先考虑与他国连通，这是它采纳“16+1 合作”平台的原因。或许基于对古希腊文化遗产在地理上的继承，马其顿对促进中马文化交流感兴趣，事实上 16+1 文化合作协调中心于 3 月在其首都斯科普里启动。它也愿意吸引更多中国民众前来旅游，并在最终实现对华游客免签政策上取得了较大进展。

三、西巴尔干国家对华政策展望

由于不太囿于意识形态差异，也与中国不存在历史与主权纠纷，可以预料西巴尔干国家今后依然会坚持对华友好原则立场。经济合作永远是它们对华政

策重点和主要领域。当交通网络和基础设施建设完成后，在其他领域的投资与贸易交流应会继续发展，更便利的签证政策与更多直航开通将吸引中国游客的到来，并形成相对繁荣的文化交流。

然而该地区对华政策不会比这走得更远。西巴尔干各国战略目标是加入或融入欧盟，这意味它们会受制于布鲁塞尔的规则与指令，以履行相应法律义务或达到“哥本哈根原则”标准。塞尔维亚和黑山决心在 2025 年加入欧盟，阿尔巴尼亚和马其顿也将开始与布鲁塞尔开展入盟谈判。在欧盟日益严格限制中国资本时（11 月欧盟内部就外国投资审查框架达成协议），所有西巴尔干国家在面面对中企投资时必须考虑欧盟要求。欧盟若强势干扰中国项目（如要求波黑遵守所签署的“能源共同体条约”），这些国家可能会调整对中国资本的态度，以迎合欧盟立场。克罗地亚作为目前西巴尔干国家中唯一欧盟成员且无外来投资审查机制国家，受制于欧盟共同投资政策的制约，也可能不得不加强对未来中资项目的审查。

因此，西巴尔干国家将会谨慎平衡欧盟与中国在该地区的影响力，在吸收和使用中国投资时会多少顾忌欧盟态度与反应。鉴于此，尽管中国与西巴尔干国家不存在任何安全与主权争议，也不会就意识形态问题进行争论，但它们选择中国作为政治与安全合作伙伴的可能性很小。塞尔维亚是个例外，但将来中塞双边政治合作不会比今天更多。

然而，考虑到西巴尔干在地理和影响力上处于欧洲边缘，也是包括欧盟、俄罗斯、美国和土耳其所拉拢与争取对象，因此一定程度上它们可远离欧洲核心圈的纷争，也能在上述国际力量相互角逐中左右逢源。而且西巴尔干诸国大都认为自己在地理上各具优势——塞尔维亚认为它继承了前南斯拉夫政治遗产且处连接西欧与中欧的地理枢纽，克罗地亚认为它借助欧盟身份而具有垂范该

地区的领袖地位，马其顿会认为它继承了古希腊文化遗产而有特别吸引力，所有临海国家都认为自己是地中海国家，以及都理所当然地认为本国属东南欧国家。这些关于地理和文化优势的认知给予了它们政治上独立于西欧的意识，以及自主发展与域外国家包括中国紧密关系的内在动力。故而长期来看，尽管西巴尔干国家在处理对华关系时会在乎欧盟（甚至俄罗斯、美国或土耳其）立场，但在一定程度上又不会完全听命于欧盟和其他大国。

最后，尽管西巴尔干国家对华政策大都友好，但不同国家的政策重点会有差异。塞尔维亚将视中国为长期战略伙伴；克罗地亚则将中国视作经济发展的独特机遇与它发挥地区影响力的重要推手，对华关系会有加强趋势。其他西巴尔干国家不会有借中国力量以谋求地区领袖的意愿，但因中国在该地区进行交通基础设施建设有助于该地区经济发展、更紧密联系和冲突的减少，也有利连接欧洲核心区，因此会继续欢迎与中国经贸合作机会。然而像波黑与黑山等基于内部特殊政治结构或争议，中国投资项目可能会因其国内政治纷争而受到干扰乃至反对。比如，2018年黑山和波黑分别有舆论质疑中国投资项目对国内公共债务和环境问题的影响。

无论如何，每个西巴尔干国家都会积极从“带路”倡议中寻求经济发展机遇，并借助16+1合作平台强化与巩固和中国双边合作机会。整体上，西巴尔干地区作为一个长期对华友好、并承载“带路”倡议重要功能的合作区域是值得中国信赖的。

