



欧洲对华政策报告

(2021年)

复旦大学中欧关系研究中心
上海欧洲学会

2022年5月

欧洲对华政策报告 (2021)

复旦大学中欧关系研究中心
上海欧洲学会

2022年5月

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, 请勿转载和发表。

联系方式: jianjunbo@fudan.edu.cn, peteryang@sies.org.cn

目 录

前言	04
2021 年欧盟对华政策	05
2021 年德国对华政策	09
2021 年法国对华政策	13
2021 年英国对华政策	17
2021 年意大利对华政策	22
2021 年西班牙对华政策	26
2021 年荷兰对华政策	30
2021 年丹麦对华政策	33
2021 年瑞典对华政策	37
2021 年匈牙利对华政策	40
2021 年波兰对华政策	45
2021 年捷克对华政策	49
2021 年罗马尼亚对华政策	53
2021 年波罗的海三国对华政策	57
2021 年塞尔维亚对华政策	61

前言

2021 年对中欧关系而言是特别的一年。中欧在 2020 年底就双边“全面投资协定”完成谈判时，外界预期双方关系可能在 2021 年开创新的局面。然而围绕各类涉华事务，欧盟在 2021 年开启了约 30 年来的首次对华制裁，将中欧关系降到 1990 年代以来的一个低谷。可以说，矛盾和冲突一直萦绕着 2021 年的中欧关系，围绕香港、新疆和台湾等涉华事务，双方采取了从言辞到实质行动的争锋相对的措施。

2021 年，双方在经贸领域交流依然强劲，但从整体上看，这与其说是双方有意推动的结果，不如说是路径依赖的惯性所导致。在经贸领域，欧盟实际上提出了多项措施，这些措施尽管不直接针对中国，但客观上会降低欧盟国家对华经贸依赖，这些措施包括推动建立企业尽职调查立法，提出碳边境税、针对扭曲内部市场的外国政府补贴条例草案以及反经济胁迫法等。在国际层面则通过了“印太战略”和“全球门户战略”，这两项“战略”具有针对中国的强烈意味。

从具体国别来看，欧洲各国对华政策会受到欧盟政策的深刻影响，这不仅因为制度因素的制约，比如各自对华经贸和投资政策大都受超国家主义的共同贸易政策的约束，在政治关系上也会受政府间主义基础上的共同外交与安全政策的影响，不过在这些共同影响下，各国对华政策的差异性也不容忽视。波罗的海国家尤其是立陶宛对华政策的偏激和执拗在 2021 年显得尤为明显，但西巴尔干国家基本都维持了较为稳定的对华关系。德国作为欧盟领头羊，它在 2021 年完成了领导人改选，这给中德关系乃至中欧关系带来了变数。尽管朔尔茨政府起初誓言会大体延续默克尔对华政策基调，但在俄乌军事冲突后，这一政策在一定程度上可能正发生改变。北欧国家依然和中国处于冷淡期，南欧国家则相对维持较为稳定平和的关系。

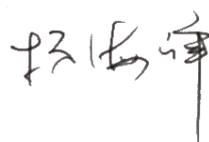
展望未来，中欧作为两大力量、市场和文明，能否一道推动双边关系行稳致远，为动荡的世界局势提供一些稳定因素，欧方自主的对华认知和政策至关重要。

作为主办方，我们衷心感谢各位作者对本报告的贡献。这是我们在该主题领域连续发布的第 5 份年度报告。像往年报告一样，本报告也没能将所有欧洲国家对华政策纳入其中。这不表明在中国的外交关系中，其他欧洲国家无足轻重，而是在我们学术共同体中，暂时还没有合适作者参与报告撰写工作。我们将在今后的报告中尽量弥补这一缺憾。

若各位读者对我们报告存在困惑或需获得进一步交流，请和我们联系，也期待得到各位的批评和指正。

复旦大学中欧关系研究中心副主任简军波

上海欧洲学会秘书长杨海峰



2021 年欧盟对华政策

2021 年是欧盟对华政策具有转折性的年份。在《欧盟-中国：战略展望》文件出台两周年之际，欧盟于 2021 年 4 月对该战略文件中的政策落实情况进行了检视，并在斯洛文尼亚担任轮值主席国期间就对华政策问题开展了讨论，其中有声音指出要实施更强硬的对华政策，更强调中国作为“制度性对手”的角色。与上一年相比，2021 年的欧盟对华政策无疑更具竞争性与对抗性。这一年围绕人权问题对华制裁，更是将欧盟对华政策的对抗性推向高潮。

尽管如此，欧盟在总体上仍然维持多面性的对华政策定位，即将中国视为“合作伙伴、竞争者和制度性对手”，这一定位也被欧洲议会等欧盟其他机构以及以德国新政府为代表的欧盟成员国所接受。欧洲议会 2021 年的“欧中新战略”报告以及德国新政府的执政联盟协议中都明确重申了这一对华政策定位。与此同时，2021 年欧盟对华政策的不同层面之间也呈现出较大的反差乃至矛盾，欧盟对华合作与竞争并举，“在多面性中寻求平衡”成为 2021 年欧盟对华政策的主基调。

一、2021 年欧盟内政外交：危机中推进战略自主

欧盟外交与安全政策高级代表博雷利把 2021 年定义为欧盟转型的一年，这一年欧盟在内政和外交方面都面临系列变革与危机。在内政方面，欧盟的头号挑战仍是新冠疫情。奥密克戎变种病毒以前所未有的传播速度让欧洲陷入新一波的疫情，在继续冲击欧洲经济的同时，也不断消磨欧洲民众的耐心，对欧洲政治的发展带来不确定性。内政方面的另一个重大挑战是欧盟与波兰之间围绕“法治”原则的争端。2021 年 10 月波兰宪法法院裁定欧洲法院干涉波兰司法改革违背了波兰宪法，波兰国内法律优先于欧盟法律。这一裁决被欧盟视为“质疑欧盟的根基，是对欧洲法律秩序统一的直接挑战”，也一度引发了波兰是否会“脱欧”的讨论。在外交方面，欧盟与英国围绕脱欧后北爱尔兰地位问题争端再起，消耗了欧盟大量的外交精力。而白俄罗斯、乌克兰、阿富汗、埃塞俄比亚、索马里和苏丹等国家发生的局势变化则让欧盟不停地陷入危机管理模式。

尽管疲于应付危机的状态在一定程度上削弱了欧盟处理长期问题的能力，2021 年欧盟在推进战略自主建设方面仍然取得了积极的进展。针对疫情危机，欧盟在 2021 年大幅提高了疫苗生产能力和接种率（超 80%），并成为全球范围内主要的疫苗出口方。针对经济危机，欧盟通过了“下一代欧盟”复苏计划，并在 6 月筹措到第一批 200 亿欧元资金，对欧盟经济复苏产生了积极的影响。针对气候危机，欧盟提出了“绿色新政”计划，并在 7 月出台了“碳边境调节机制”法

律草案，可能对国际经贸格局产生重要影响。此外，在战略自主建设的核心领域——安全与防务方面，欧盟于 11 月推出了《战略指南针》计划草案，欲进一步推进防务领域融合，强化欧盟作为安全行为体的角色。

二、2021 年欧盟对华政策的主要趋势与特点

2021 年欧盟对华政策延续了 2019 年以来欧盟对华政策调整趋势，也体现出一些新的特点，主要表现在以下几方面：

首先，欧盟对华政策意识形态化倾向更加明显。在意识形态问题上，2021 年欧盟对华政策体现出两个不同的特点。一是从“存异”转向“求异”，利用各种手段刻意突出和放大中国在意识形态上的“不同”乃至“威胁”。在美国张罗的“民主峰会”和慕尼黑安全会议等场合，欧盟在意识形态上都有意将中国置入所谓“民主-威权”的简单框架中的“威权”一端。二是从对话转向对抗。在对华人权问题上，欧盟传统上以对话者的身份出现，也成为少数可以在人权领域同中国保持对话与合作的行为体。以 2021 年 3 月份对华人权制裁为标志，欧盟在对华人权问题上由传统的对话为主，开始转向对抗性的制裁手段，这实际上也是欧盟在意识形态上“求异”的一部分，试图通过具有对抗性的制裁手段主动升级和扩大与中国的意识形态分歧。

其次，欧盟对华政策出现地缘政治化倾向。2021 年 9 月和 12 月，欧盟先后发布《印太合作战略》和《全球门户》政策文件，这也是欧盟委员会主席冯德莱恩倡导的“地缘政治欧委会”在对华政策上的具体体现。欧盟“印太战略”提出要加强在“印太”的军事存在，在地区安全上扮演更加积极和有效的角色。这意味着欧盟将其地缘政治抱负扩展至中国的地缘政治敏感地带，将给“印太”地区原本就很复杂的地缘政治形势带来新的挑战。欧盟的“全球门户”计划也体现出一定的地缘政治思维，与“一带一路”竞争的意图明显。欧盟试图通过自己的基础设施建设计划，与中国争夺地缘政治影响力，尤其是在西巴尔干地区以及欧盟的东部和南部伙伴关系国家。欧盟对华政策的地缘政治化倾向可能挑战中欧无根本地缘政治冲突的传统叙事，其后续发展方向和影响值得关注。

第三，欧盟对华政策的“欧洲化”趋势继续向纵深发展。欧盟继续强调以“全欧盟”的方式，建立统一的对华政策，加强欧盟内部（包括欧盟不同机构之间、成员国之间以及欧盟机构与成员国之间）在对华政策上的团结与合作。一方面，欧盟对成员国层面的对华政策施加更大的压力，迫使成员国在某些对华政策议题上与欧盟保持一致，比如匈牙利在对华人权制裁问题上的立场就受到欧盟的巨大压力。参与“17+1 合作”的部分中东欧国家（立陶宛、爱沙尼亚等）也强调在对华政策中体现欧盟共同的立场，并表示希望通过“27+1”的形式与中国打交道。

另一方面，个别欧盟成员国与中国的双边关系冲突也传导和扩大至欧盟层面，对中欧关系造成冲击。比如 2021 年立陶宛与中国围绕“17+1 合作”机制和台湾问题的冲突也逐渐升级为欧盟与中国之间的外交议题，在某种程度上“绑架”了欧盟的对华政策议程，对欧盟对华政策构成新的挑战。

第四，欧盟与美国对华政策协调的趋势加强。2021 年拜登政府上台为跨大西洋关系重塑和对华政策合作提供了新的动力。2021 年 5 月 26 日，欧盟与美国正式启动了“欧美中国问题对话机制”，为欧盟与美国的对华政策协调提供了一个新的机制化平台。欧盟与美国也在 2021 年 6 月的峰会上提出成立“欧美贸易与技术理事会”（TTC），并在 9 月举行了首次会晤。在这些新平台以及北约等已有平台的基础上，欧盟与美国围绕贸易、技术、人权、安全与全球治理等议题协调对华共识并采取更加一致的行动。在协调的过程中，欧盟与美国对华政策出现了一定程度的趋同，但在战略自主的背景下，欧盟仍然保留了对华政策的独立性以及和中国自主合作的空间。尤其是法国与德国等欧盟大国，在拜登赴欧洲参加系列峰会的魅力攻势下，并没有随美起舞，而是秉持战略自主原则，在与中国有共同利益的领域继续加强合作。

第五，欧洲议会在欧盟对华政策中更加活跃，影响不可低估。欧盟近年来对华政策转型的背后，其实也有欧洲议会的影子。在《中欧投资协定》谈判完成之后，拥有否决权的欧洲议会在中欧关系中的地位更加凸显。2021 年 3 月中国对欧盟实施反制之后，欧洲议会于 5 月份冻结了《中欧投资协定》的批准程序，更是把自己推到了中欧关系的风口浪尖。此外，欧洲议会 2021 年发布涉华决议和报告的频率和覆盖议题也显著增加。9 月 16 日，欧洲议会发布《欧中新战略》决议，认为目前的欧盟对华政策在新的挑战面前暴露出局限，欧盟需要一个更“进取、全面和一致的”对华新战略。这一新战略应建立在六个支柱之上，包括：（1）就全球挑战进行公开对话与合作；（2）就普世价值、国际规范和人权加强接触；（3）分析和识别对华政策的风险、脆弱性和挑战；（4）与志同道合的国家建立伙伴关系；（5）提升开放性战略自主，包括贸易与投资关系；（6）将欧盟转型为更有效的地缘政治行为体，保护和促进欧洲的核心利益和价值观。10 月 21 日，欧洲议会通过首份所谓《欧盟-台湾政治关系与合作》报告，提出与台湾深化政治关系，谈判欧盟-台湾双边投资协定，将台湾纳入欧盟“印太战略”以及将欧盟驻台北经贸办事处改名等挑战“一个中国”原则的举措。这两份决议和报告显示欧洲议会在中欧关系中不仅仅满足于其对《中欧投资协定》的否决权，而是主动塑造欧盟对华政策议程，在欧盟对华政策中扮演更重要的角色。

三、欧盟对华政策展望

2021 年对欧盟与中国而言都是困难的一年，也是中欧双边关系在近年来的一个低谷。在经历了相互制裁、中立双边关系恶化等事件的冲击后，中欧关系在未来有回暖的需求。实际上，从 2021 年下半年开始，欧盟与中国之间的各种对话与合作就逐步走向正轨，与中国恢复接触和对话成为欧盟对华政策的主流意愿。7 月，中、德、法三国领导人举行了视频峰会。9 月，第十一轮中欧高级别战略对话也顺利举行。12 月，欧盟与中国决定在 2022 年初举行中欧峰会，也反映了欧盟与中国继续保持高层交往的愿望和需求。

展望 2022 年，欧盟对华政策走向将主要受到以下几个因素的影响。第一，法国担任欧盟轮值主席国以及法国大选。如果马克龙赢得法国大选，将为欧盟对华政策和中欧关系注入更多的稳定因素。法国的轮值主席国身份，也有助于推进欧盟与中国在经贸、气候变化、数字经济、非洲等领域的合作。第二，欧盟《反经济胁迫工具》与《供应链尽职调查法》的出台，可能加剧中欧经贸关系政治化的倾向。尤其是《反经济胁迫工具》的出台及实施，可能对中欧经贸关系的稳定带来新的挑战。2022 欧盟与北约也将相继出台《战略指南针》与《战略概念》政策文件，中国将成为这些文件的重要讨论对象，欧盟对华政策可能进一步安全化。第三，2021 年 3 月开始持续恶化的俄乌局势以及中俄在战略上的接近可能成为欧盟对华政策转变的一个新的催化剂。考虑到乌克兰局势容易让欧洲对台湾产生不切实际的“联想”，2022 年台湾议题可能进一步在欧盟及其成员国发酵，为中欧政治关系的发展带来不确定性。

（严少华，复旦大学中欧关系研究中心青年副研究员）

2021 年德国对华政策

2021 年是德国对华政策分水岭。在任职 16 年后，总理默克尔离职，继任者是前副总理兼社民党领导人朔尔茨，继任初期，有迹象表明他一定程度上会继续维持默克尔基本对华政策，但新联合政府内有不同声音。

一、默克尔对中德关系的最后贡献

2021 年上半年，中欧关系恶化。中欧之间相互制裁严重损害了双方政治互信。面对这些变化，默克尔政府采取了旧有模糊对华政策：维持双边合作，同时对中国的国内政治和“战狼式外交政策”表达了一定程度的批评。

从默克尔担任德国总理的最后几个月，她和她的支持者继续警告不要与中国经济脱钩。2021 年 1 月，默克尔在接受采访者时表示，她“认同”中国国家主席习近平关于多边主义的呼吁，并“非常希望避免建立对抗性的集团”。在 6 月 G7 峰会期间，默克尔也没有加入抨击中国“侵犯人权”的行列。

中欧开始相互制裁和反制裁之后，欧盟议会于 5 月决定暂停中欧全面投资协定（CAI）。由于该投资协定被许多人视为默克尔在退休前希望实现的一项重大遗产，其暂停被视作默克尔“亲华”政策的一大挫折。默克尔对中止此协议感到不满，且仍强调了它的重要性，认为该协定开启了“更大互惠”，不该放弃此协议。

在 10 月与习近平主席进行“告别谈话”中，默克尔被称为中国人民的“老朋友”。这一罕见的头衔是默克尔多年来为稳定欧中关系所采取的“务实政策”和建设性努力赢得中国最高领导层认可的最好证明。

在其担任德国总理的最后几天，默克尔和德国政府中的一些官员对他们的继任者可能改变对华政策感到担忧，尤其担心贝尔伯克及其绿党的批评言论。大选后，有报道称默克尔安排了与朔尔茨的私下会面，表达她对德国未来对华政策的担忧。

二、德国新政府内部有关中国政策的争论

据 6 月权威调查数据，67% 的德国受访者对中国在全球事务中的影响力持“普遍负面”或“非常负面”的看法，较 2020 年增加 6%，在所有跨大西洋国家中最高。同样值得注意的是，81% 的受访德国绿党成员对中国的负面看法比其他政党的德国人更严重。此外，55% 的受访德国人将中国视为竞争对手而非合作伙伴。在人权、网络安全、气候和领土扩张领域，绝大多数接受采访的德国人呼吁对中国采取更强硬的政策。

德国政界人士需要回应公民对中国的这些负面看法。在由社民党、绿党和自由民主党的执政联盟协议中，中国被描述为德国合作伙伴、竞争对手和制度对手，这符合欧盟对华政策，但在联合执政协议中却是首次出现。根据协议，德国新政府将努力在中国事务中加强跨大西洋合作，与具有同样价值观的国家一道，减少对中国的战略依赖。

此外，上述执政联盟协议首次提到了如台湾、新疆、香港等涉华事务，指责中国政府在新疆的政策是“侵犯人权”，并呼吁在台湾问题上寻求“和平和为彼此都认可”的解决方案。在香港，该协议呼吁“振兴”“一国两制”政策。该协议还排除了“当下”批准与中国的投资协议的可能性，并希望将中国带到核裁军谈判桌上。

此外，执政联盟协议还指出，德国需要进一步发展与日本、新西兰、印度和韩国及澳大利亚等“重要价值观伙伴”的关系。新政府期待与这些国家建立全面的关系，包括定期的政府层面磋商和议会层面的交流。该协议在界定德国对与中国发生海上冲突的国家的政策方面相当明确，正如它所说，德国将为这些国家提供强有力的支持，这在前默克尔政府中很少提及。

新任总理朔尔茨本人可能是默克尔在对华政策领域的最佳接班人。在其当选总理前，朔尔茨就通过欧盟的渠道向习近平主席表示他若成功当选，将会维持默克尔的对华政策。为了“阻止最坏的事情发生”，朔尔茨甚至要求时任外长马斯加入与其他两党的联合谈判。这一政策得到了一些德国最大公司的支持，这些公司近年来在中国获得了巨额利润。作为德国最大贸易伙伴，中国是唯一在疫情期间与德国贸易额有巨大增长的国家。

但朔尔茨 12 月中旬在德国联邦议院发表的讲话引起了德中双方对中德关系的担忧。在讲话中，他承诺不会对中国“处于危急状态的人权状况”视而不见。不过此后德国政府并未在对华人权政策方面有实际行动。2021 年 12 月和 2022 年 1 月，朔尔茨与习近平主席和李克强总理通话。据报道，朔尔茨避免提及任何敏感话题，例如人权、立陶宛和台湾等，而是强调加强双边经济关系的重要性，并希望让中欧投资协定尽快生效。

不过负责德国对华政策受到被德国绿党所占据的经济部和外交部深刻影响。新任外交部长贝尔伯克长时间来一直批评中国。联合执政协议达成后，贝尔伯克曾建议在欧洲范围内禁止来自新疆的产品。同时，她也曾考虑抵制北京冬奥会的可能性。贝尔伯克对中国发表强硬言论，被中国驻柏林大使馆批评为中德关系中的“筑墙者”而非“架桥者”。

三、跨大西洋关系和基于价值观的对华政策的合作与分歧

自拜登就任美国总统以来，德国和欧洲就对可能的跨大西洋对华政策合作展开了讨论。与此同时，德国新政府也在努力制定更加以价值观为基础的对华政策。迄今为止，德国在这场辩论中的立场存在矛盾。它以价值观为基础的外交政策尽管取得了一些成功，但也受到了各种因素的很大限制。

与法国不同的是，德国对美英澳的澳库斯同盟(AUKUS)的反应要温和得多。一方面，它对拜登政府建立新军事联盟的单边主义感到不满，正如前外交部长马斯所说，这是“没有特朗普的特朗普主义”。但另一方面，德国外交部也强调，澳库斯同盟的战略目标与德国没有区别，都是旨在维护“印太”地区的自由主义国际秩序。对于跨大西洋的技术和贸易合作，德国的政策也显得模棱两可。它同意与美国建立贸易和技术(TTC)等跨大西洋机制来协调与中国的贸易和技术关系政策，但也担心德国在中国的投资和商业业务，特别是其汽车业可能会受到上述委员会的限制。

4月中旬，德国与日本举行了首次防长与外长间的2+2对话，并强调了双边合作对维护“自由开放的印太地区”的重要性。凭借日本试图将安全关系扩展到美国等传统伙伴之外的尝试，德国成功地在东亚安全事务中拥有了发言权。正如德国外交部所说，德国将“在未来的印太地区发挥更强大、更积极的作用”。

德国政府的外交政策出现了明显的价值观和意识形态回归。德国新政府的三大执政党一致认为，跨大西洋同盟和价值观伙伴对德国来说是不可替代的，应进一步深入发展与这些国家的关系。值得注意的是，朔尔茨在其上任德国总理后第一次与习近平主席通话前，给日本总理岸田文雄打过电话。在德日政府首脑进行谈话数日前，外长贝尔伯克在七国集团外长会议上与日本外相会面并交谈，这是新政府上台后德国高级官员首次会见“印太”地区政界人士。

在“印太”执行航行任务期间，德国海军舰艇巴伐利亚号与日本和韩国海军进行了联合演习。德国军方宣称，这些联合演习的主要目的是监控朝鲜的非法贸易，并对该地区的价值观伙伴表示支持。

在德国担任七国集团轮值主席国所做计划中，德国外交部明言要以更坚定方式应对国际挑战，而不是仅仅对即将发生的事情“被动做出反应”。她决定通过加强民主价值观来巩固七国集团，因此认为应该邀请更多价值观伙伴参加G7的会议。贝尔伯克表示，德国担任G7轮值主席国期间会加强民主国家在虚假信息、网络安全和全球基础设施投资领域的抵抗力。

然而，德国新政府在多大程度上开辟对华政策和跨大西洋对华合作的新道路，仍是未知数。据贝塔斯曼调查显示，约20%受访德国人对欧美合作与中国竞争持怀疑态度。

在面对中国和立陶宛关系问题上，当中国对立陶宛实施经济制裁后，拜登政

府承诺将大力支持立陶宛，而德国的反应则显得模棱两可。在新政府内部，只有贝尔伯克的外交部提到“站在立陶宛一边”，但也没有提供具体帮助。在柏林，一些德国官员甚至普遍怀疑中立关系冲突是华盛顿为自身利益而引起的，并对立陶宛产品进入中国市场受阻后，德国公司迅速将其供应链移出立陶宛，而德国政府也保持了相对沉默。

四、总结与展望

2021 年经历了默克尔时代的结束和新联合政府执政的开始，这给德国的对华政策带来了相当大变化。然而，德国适应不断变化的国际现实的努力将主要受到政府内部协调和斗争、经济复苏和跨大西洋关系的影响。新政府的对华政策仍在制定之中。

有德国智库认为，日本的对华政策可能是德国新政府可以选择的理想模式。即对捍卫自身的战略和政治利益采取更加自信和明确的立场，同时继续与中国发展经济关系。这种对经济和政治事务进行区分可能是未来几年朔尔茨政府对华政策的指导理念。

将来台湾、新疆和香港等敏感话题将可能会继续成为中德关系热点话题，并给双边关系发展制造麻烦。近几个月来，随着冲突的加剧，台湾问题在德国引起了一场关于台湾战争爆发时该怎么办的大讨论。德国新政府的所有执政党都同意加强德国与台湾的关系。例如，在自民党和绿党 2021 年竞选纲领中，都强调了德国该对台湾提供更强有力的支持。而社民党也于同年发表的对华政策文件中呼吁发展与台湾的双边关系。两岸在台湾问题上不断升级的冲突，可能是近期中国与德国等西方国家关系的一个巨大问题。俄乌军事冲突发生后，鉴于中欧在重大问题上的差异，德国和欧盟在对华认知与政策上也可能经历不可预知的变化或调整。

（陈骏，同济大学德国问题研究所副研究员）

2021 年法国对华政策

疫情常态化下的“战略自主”

2021 年法国对华政策在继续延续“两面性”的同时，加深了马克龙主张的“战略自主”。一方面，在应对疫情、经济复苏、全球治理、气候变化等领域对中国参与和合作的需求进一步加深；另一方面，在欧盟内部出现各种不利一体化的声音愈加强烈，德国默克尔正式离任后德法密切关系面临诸多不确定因素，拜登政府“重新拥抱多边主义”的同时却做出了一系列不利于“跨大西洋伙伴关系”的决定之后，法国在其力争推动的欧盟“战略自主”背景下，展现出了在双边关系和多边场合不相同的对华态度。2021 年，法国对华政策在寻求“战略自主”中，进一步展现其“两面性”。

一、法国对华政策的背景

新冠疫情对法国内外政策的影响持续加深。法国国内的经济继续受到冲击，不断反复的疫情致使法国经济出于不稳定状态。虽然包括世界银行，经合组织在内的诸多国际机构对法国经济的复苏一度抱有乐观态度，但随着年末奥密克戎变种引发的新一轮疫情，对法国在 2021 年的增长预期进行了下调，并对 2022 年法国是否能够如同此前预期增长 4.2%也打上了大大的问号。在社会层面，伴随着马克龙的经济复苏规划中增加了所谓“部分失业”的统计，法国较好地控制了名义失业率，法国国家统计局（INSEE）数据显示，法国第三季度登记失业率维持在 8.1%，但其真实就业率依然没有得到很好改善，依然维持在 67.5%的较低水平。并且，疫情带来的全球供应链问题也持续冲击法国经济，CPI 持续攀升，通胀率持续保持高位，而冬季的能源问题也使得 2021 年末，法国的通胀率达到了近 10 年以来的最高水平。

在经济面临压力的同时，在政治层面，尽管从最终结果来看，马克龙获得了连任，但在 2021 年面对今年的总统大选，马克龙依然承受着巨大的压力。首先是支持率不稳定，伴随着 2021 年每一波疫情，马克龙的支持率都会下降。相较前几任总统而言，成功连任的希拉克和密特朗在同一时期信任度均高于 30%，而萨科齐和奥朗德则均低于这一数值。当时信任度处于分水岭的马克龙在面对年底疫情时，承受着巨大的压力。与此同时，马克龙在疫情中推动的包括“疫苗通行证”在内的一系列抗疫措施也受到了强烈的抵制，表达抗议的街头运动持续了一年，并且呈现了与此前“黄马甲”运动相似的特点，同时也有与“黄马甲”运动合流的趋势。此外在选战中，马克龙不仅面临了传统左右试图重振，也面临着国民联

盟的勒庞和极右派的独立候选人泽穆尔的围攻。其次，在 2017 年遭惨败后右翼共和党目前显现了重振态势，同样造成对马克龙不小的挑战。在胜选的同时，勒庞所获得的选票比上一轮得票率明显提高，如何面对国内分裂的民意，将是马克龙政府的重大挑战。

在欧盟内部，法国面临的机遇与挑战并存。在即将接任欧盟轮值主席国之际，马克龙发布了一份主题为“重振、实力、归属”的雄心勃勃的轮值主席国工作规划，并在同日，与美、德、英、意四国元首所组成的五国联盟（QUINT）进行了会谈，而在不久之后也公布了《法国 2030》规划。从两份规划来看，马克龙正在试图加强法国在欧盟中的领导地位，并且在规划前后还分别与德拉吉、朔尔茨、米歇尔等欧盟及成员国政要会谈，以协调统一的欧盟立场，也获得了意大利和德国在“战略自主”问题上的支持。长期扮演欧盟领导角色的默克尔的离任和英国的脱欧，使法国获得了难得的空间来发挥其梦寐以求的领导角色。

然而，在欧盟层面的挑战依然严峻。首当其冲的是欧盟内部的分歧，波兰和匈牙利同欧盟关于本国法和“欧盟法”优先地位之争依然未能解决；德国在“信号灯”政府成立之后，在外交政策和能源政策上存在分歧，未来对欧盟的支持或将有所减弱；在欧盟能源危机中，对于核能的讨论是否能够在欧盟层面达成一致的意见尚未可知；当时马克龙自身也受制于选战影响，是否能够全心投入欧盟领导工作也存疑。

对法国来说，作为欧盟轮值主席国，所需要面临的外部压力不少。虽然拜登政府对于欧洲盟国采取了向多边主义（实际上是小多边主义）回归的政策，但对欧盟追求“战略自主”保持高度警惕，极力避免欧盟战略自主挑战美国在欧洲和其它地区的领导权。在乌克兰危机中，如何处理与俄罗斯的关系；并在此基础上，如何采取措施以实现“能源战略自主”；在美国撤离中东之后，英法已经出现了“再回归”的迹象，然而年初马克龙的讲话让法国和伊斯兰教国家出现了隔阂，如何处理好其中关系，以及在同英国已有捕鱼权争端的情况下是否会在中东继续出现基于地缘战略利益的“竞争”，这些都是马克龙需要面对的问题。

二、对华政策：“战略自主”下的竞争与需求加深

2021 年，在对华政策中，法国在“战略自主”的指导下同中国的“竞争”有所加深。首当其冲的就是在“印太战略”上，法国加深了在印太地区的参与程度：借助法国在印太两洋海外领地，法国历史上首次宣称自己也是一个“印太地区国家”；并延续了 2020 年起的“在印太地区巡弋”，以展示“法国一直以军事形式在‘印太地区’存在”；同时，在同印太沿岸国家，尤其是在东盟国家的外交活动中，法国在双边声明中强调了共建所谓“自由、开放的印太地区”；在 AUKUS 成

立之后，法国将 2018 年提出的“法-印-澳轴心”建设建议改为了加强“法-印之间的同盟关系”，并不断推进对印军售；法国还积极加入同日本的防务合作，以“因对印太地区日益增长的威胁”。

在涉台问题上，法国政府非常清楚中国的底线。然而，法国在涉台问题上采取了所谓的“战略模糊”，一方面持续表明“法国坚持一个中国的原则”，另一方面，在涉及立陶宛的立场上，法国外交部称“我们和欧洲伙伴，齐声表达对立陶宛的全力支持。欧盟正全面动员，以强化打击不道德或胁迫行径的措施。”在 10 月和 12 月，参议员李察（Alain Richard）和国民议会议员戴扈杰（François de Rugy）先后窜访台湾。

法国对中国需求和合作的一面也在深化。尽管受疫情影响高层互访中断，但双方高层保持着畅通的交流渠道，多次通过电话或视频等方式就包括疫情、环保、经贸合作等领域在内的问题交换意见。习近平主席和马克龙总统分别在 2 月、7 月和 10 月通话。中法两国外长也保持着密切的互动。中法双方巩固了民用核能、航空航天等传统领域合作，拓展了人工智能、生物制药、海洋等新领域合作。对于法国在 2021 年各类双边、多边场合提及最多的环境问题，法国政府及国内智库都希望中国能尽快推出关于“2030-2050”减排承诺的具体措施；对于伊核协议，法国也希望中国能够支持法国的立场；伴随着法国和中国在非洲影响力的此消彼长，法国除了希望将“法非峰会”推向“欧非峰会”外，也对同中国在非洲开展三方合作展现出了更大的兴趣。

三、展望

在疫情进入常态化之后，法国在外交上的“战略自主”越来越表现为寻求在中美战略竞争中保持“独立”，并试图领导欧盟成为全球事务中的“第三极”。在同中国“竞争”加深的同时，对中国的“需求”也在加深。从目前看，马克龙赢得 2022 年选举后，法国对华两面性的状态或将持续：在经贸、气候变化、环保、全球治理和人文交流领域，中法两国未来合作的前景依然非常乐观；在意识形态等问题上，法国或将继续团结欧盟，保持对中国的批评态势，“合作伙伴”、“谈判伙伴”、“经济竞争者”和“制度性竞争对手”的定位也将持续下去。法国对华政策两面性还体现在双多边的分化上。在双边层面，法国或将持续在中法双边关系中保持对于两国未来合作的期待；但在欧盟等多边层面，法国或将继续加强对中国的批评，以展现其“政治正确”。与此同时，2022 年初的俄乌冲突也为全球地缘政治格局带来了巨大的变化，如何应对欧盟内部对于中国在俄乌冲突中所持立场，也将是 2022 年作为欧盟轮值主席国的法国亟需解决的问题。

面对持续不断的疫情，发生剧变的全球地缘政治格局，以及在全球治理、环

境和能源、维护多边主义等领域，积极对话、求同存异、做大共同利益的蛋糕依然是两国在“竞争”同时，搁置意识形态差异的有效手段，在双边、地区和全球层面，中法两国依然需要也有必要继续拓展以多边主义为基础的合作关系。

（薛晟，上海外国语大学法语系副教授；张骥，复旦大学国际关系与公共事务学院院长助理、复旦大学法国研究中心副主任）

2021 年英国对华政策与展望

2021 年是英国正式离开欧盟单一市场和关税同盟的第一年，也是在外交上锐意进取的一年。英国发布了未来十年的对外政策，以“全球英国”名号大张旗鼓地重返国际舞台，展现大国力量。在对华政策上，英国把中国定义为“系统性竞争对手”，向印太地区战略倾斜，联合盟友巩固其在印太地区的势力，加强对中国内政的干预力度。短期内，英国与中国竞争对抗的格局不会改变。

一、英国对华政策再定位：从中英关系“黄金时代”到“系统性竞争对手”

约翰逊政府改变了此前卡梅伦和特蕾莎·梅的对华接触与合作政策，推出新的战略方针，把中国看作竞争对手，在对华合作上保持警惕。英国一直在美国和欧盟之间寻找平衡，在对华关系上亦参考美欧提出自身定位。

2021 年 3 月，约翰逊政府发布《竞争时代的全球英国：安全、防务、发展与外交政策综合评估》报告，明确提出未来十年把战略重心向“印太倾斜”。在对华关系上，约翰逊政府重新思量，最终抛开中英关系“黄金时代”定位，把中国看作“系统性竞争对手”。

约翰逊政府对华政策的主要参考对象是美国和欧盟。特朗普时期美国把中国定义为其最主要战略“竞争对手”(competitor)，拜登政府继续把中国看作是“最严峻的竞争对手”。盛赞英美特殊关系的英国追随美国把中国视为“竞争对手”。此外，英国还参考欧盟意见和立场。欧盟在 2019 年把中国看作“系统性对手”(systemic rival)。英国择欧盟的“系统性”一词，糅合美国的“竞争对手”标签，把中国定性为英国的“系统性竞争者”(systemic competitor)。

我们可以把“系统性竞争对手”视为英国在美欧对华立场上的调和，但究其本质则是英国在美欧基础上提出更加激进的对华政策。诚然，约翰逊政府虽指出未来仍需对华接触并在贸易投资上保持开放态度，但特别强调必须确保经贸往来不对安全和繁荣产生不利影响。未来英国与中国的务实合作可能只停留在诸如气候变化、生物多样性保护等长期性、全球性挑战上。

二、政治上激进偏执：以所谓“自由”“法治”“人权”等借口继续干涉中国内政

2021年，因英国政府和议会在涉港涉疆问题上继续干涉中国内政，中英政治交往继续走低。首相约翰逊与习近平主席一年只通了一次电话，还是因英国在格拉斯哥举办联合国气候变化大会所需。中英两国政治互信丧失，英国的偏执和激进是导致两国关系进入冰河期的直接原因。

英国政府相继发布了第48期和第49期《香港问题半年报告》，评估过去一年来的香港政局，时任外交大臣拉布和现任外交大臣特拉斯分别在两份报告序言中抨击香港国安法实施，认为中国政府违反1984年《中英联合声明》，敦促中国重返《中英联合声明》下的治理框架。英国政府自香港回归后连续发布《香港问题半年报告》，近年来更是变本加厉，恶意抹黑。时至今日，香港已成为英国对外宣传英式民主的主要阵地。

为达到更好宣传效果，英国还投入资金蛊惑香港民心。约翰逊政府已制定计划投入4300万英镑资金引诱香港人移居英国，并称到2021年9月底，已有8.8万人提出此类申请。中方坚决予以回击，谴责英国通过曲解《中英联合声明》干涉中国内政，试图把港人变成二等英国公民并从中渔利，要求英国立即纠正错误。

英国在涉疆问题上变本加厉，遭到中国反制后仍不思悔改。因个别英议员在涉疆问题上煽动民众情绪，中国3月对5名下院议员实施制裁。4月，英下院通过动议认定新疆正在实施反人类罪和种族灭绝罪，敦促英国政府行动起来，履行联合国有关公约赋予的职责。7月，下院外委会发布报告认定中国在新疆对维族等种族群体实施种族灭绝，呼吁英国政府尊重下院意见，对中国示强。中国驻英使馆立刻回击，对英恶意诋毁中国治疆政策、粗暴干涉中国内政表示坚决反对。

约翰逊政府拒绝接受议会意见，并未认定新疆存在种族灭绝，也未禁止进口新疆棉。但英国无视中国现实，时刻密切关注所谓“中国人权”问题。约翰逊政府的一贯立场是，英国反对“中国对新疆维族人民的镇压”。实际上，英国政府拿不出真凭实据证明一切，其所依据的均是片面之词。12月，约翰逊又以“人权”为借口宣布对北京冬奥会实施外交抵制，不派大臣和官员出席。英国在政治上愈发偏激，长期干涉中国内政，与中国唱反调，导致中英政治交往跌入冰点。

三、经济上蓄势造势：加大科技投入力度，深入东盟以扩大出口，为抗衡中国“一带一路”支新招

英国把中国经济崛起视为威胁。早在特蕾莎·梅时期，英国就对中国在英投资项目予以重新评估。约翰逊上台后则坚持对华脱钩。2020年英国政府把5G网络“安全化”，并宣布2027年前拆除其国内网络中的华为设备。但英国政府也意识到，既然与中国是零和竞争，就必须加大对自身科技的研发投入。

英国自诩为科技超级大国。英国在抗击新冠肺炎疫情中率先研发出牛津-阿斯利康疫苗，诺贝尔奖获得者人数全球第二，科技独角兽公司数量全球第三，在全球创新指数中名列第四，这些数据长期让英国人引以为傲。英国还认为，科技是系统性竞争的竞技场，如果想在与中国的竞争中占据上风，必须加大科技研发投入，确保 2030 年英国仍是科技超级大国。

英国政府决意增加研发投入，计划 2021 至 2022 年投入 149 亿英镑，2024 至 2025 年增至 220 亿，2027 年占整个 GDP 的 2.4%。为落实推进，首相约翰逊亲自挂帅成立一个新的“国家科技委员会”（NSTC），力图维护英国的科技超级大国地位。英国所做的这一切都在为抗衡中国，科技才是竞争的资本。

英国加强自身科技力量的同时还对外大力造势，把经济触角伸到中国周边地区。2 月，英国申请加入《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》。此外，考虑到 2030 年东南亚地区将成为世界第四大单一市场，东盟成为第四大经济体，英国必须与东盟建立紧密关系。英国不仅邀请东盟国家外长参加 G7 外长会议，还与东盟签署协议建立对话关系，成为 25 年来第一个被东盟授予对话伙伴地位的国家。11 月，英国政府发布《英国制造，销往全球》的出口贸易战略文件，设定了 2030 年英国名义出口贸易额达到 8000 亿英镑、30 年代中期年出口额达到 1 万亿英镑的宏伟目标，而东盟则是英国实现出口战略目标的关键。

英国加大投资以增强科技实力，深入东南亚地区以扩大经济影响力，这些都为与中国竞争甚至对抗增加砝码。为抗衡中国“一带一路”倡议，英国苦思冥想，精心谋划。在国内，英国在利兹设立的首家基础设施银行开始运营，为基建和经济发展提供资金。在国外，英国推动 G7 成员国发起“重建美好世界”的全球基础设施倡议，其范围涵盖从拉美、加勒比地区到非洲再到印太地区等中低收入国家。英国正在寻找“一带一路”的替代方案，而非嵌入“一带一路”推动其发展。

四、军事上强硬示威：派遣航母落实“印太行”，协助澳大利亚打造核动力潜艇编队，在中国周边寻找军事基地

英国政府早已决定派航母到印太地区“自由航行”，以彰显英国军事实力。英国 3 月发布的《竞争时代的全球英国》和《竞争时代的国防》政策文件中，把航母部署到印太地区已成为既定方针。5 月，“伊丽莎白女王号”航母打击群从英国出发，驶过苏伊士运河，穿越印度洋，进入中国南海领域，停靠新加坡、日本等港口，到访 40 多个国家，与多国联合军事演习，并于 12 月返英。

英航母“印太行”旨在向中国示威，在中国周边刷军事存在感。英国也担心遭到中国反击，因此在航母编队构成上精心谋划。英国把一艘美驱逐舰和一艘荷

兰护卫舰纳入自身编队，邀请美国派 10 架 F-35 战机助阵，数量超过英国的 8 架舰载机。英航母编队实则成了美国的代言人，这也印证了英国军事实力衰弱的事实。更有趣的是，英航母编队返程途经地中海时，一架 F-35B 舰载机起飞时不慎坠海。英航母在实战中是否具有战斗力，值得怀疑。

英国还联合美国与澳大利亚组建了英美澳三边防务联盟，旨在印太地区扶植一支强大的核动力潜艇编队，为塑造印太地区格局长远谋划。首相约翰逊称，让澳获得核潜艇编队是世界上最复杂、技术要求最高的工程之一，要持续数十年，还要有最先进的技术作支撑。英国参与其中不仅为英提供数百个高技术工作岗位，还能为英提供新机会以巩固其在科技领域的领导地位，增强其专业知识水平。

英国也尝试在印太地区寻找新军事基地。2014 年，英国宣布在巴林建立永久性海军基地，自此开启重返苏伊士运河以东的军事部署。2019 年，时任英国防大臣威廉姆森主张在新加坡建立军事基地，但后来遭到否决。目前英国官方虽未宣布在印太地区重建军事基地，但各种消息显示，英国正积极谋划布局，新加坡、文莱等地仍是英国设立军事基地的优先选项。

我们可以勾勒出未来英国在印太地区的军事布局图景，即把英国航母编队常年部署在印太地区，澳大利亚核动力潜艇编队为其策应，在该地区某个国家建立永久性军事基地，英国在印太地区的军事存在便高枕无忧了。英国这一切军事部署都意在对抗中国。

五、约翰逊政府对华政策分析与展望

2021 年是约翰逊政府对华政策尘埃落定的一年，英国自此开始把中国定性为“系统性竞争对手”，务实合作只停留在一些无关紧要的领域。英国单方面改变了中英面向 21 世纪全球全面战略伙伴关系的内涵，执意抗衡中国。

约翰逊政府对华政策转变是英国国内政治形势和国际格局大势所致，具体如下：一是由于政见不同，约翰逊政府必须制定与此前的保守党政府迥然不同的对华政策。约翰逊是坚定的脱欧派和民粹主义者，这与卡梅伦和特蕾莎·梅的立场完全相反。约翰逊上台后必须改变原有的对华战略方针。在把中国看作是朋友、对手还是敌人的选项中，约翰逊使用了“系统性竞争者”这种比较模糊的定义，改变了其前任政府把中国视为“伙伴”的立场，但目前还不至于滑向全面对抗的地步。

二是英国脱欧后摆脱了欧盟规制束缚，必须制定崭新、全面的对外政策，打造英国在国际社会的新形象。整体看，英国对华政策只是其“全球英国”战略的一部分。英国脱欧后其战略重心虽仍在欧洲，但必须向世界宣布与此前身在欧盟

时的政策变化。英国制定了向印太倾斜的战略方针，其中把倾斜的原因归结为中国异质文明的崛起，对盎格鲁-撒克逊传统产生极大冲击，因此必须强势应对。

三是中美世纪博弈的国际环境让英国选边站队，紧随美国遏制中国，捍卫英美主导的国际体系。卡梅伦时代的英国试图融入中国主导的全球治理体系，这种做法考验着英美特殊关系。此后中美博弈愈演愈烈，约翰逊上台后选择力挺美国，修复英美特殊关系，在对华政策上与美步调一致。英国不仅为美站台助威，甚至在抗衡中国方面走得更远，很多应对中国之策都是英国煽动美国共同发起的。

约翰逊政府对华政策转变必将对中英关系产生巨大影响。首先，约翰逊政府单方面改变了中英关系基调，双边关系短期内不会好转。由于英国不断干涉中国内政，中国则长期坚持不干涉他国内政的原则，两国已不再强调求同存异，而是针锋相对。短期内，中英关系回暖的几率很小。其次，英国实则成了美国的帮凶，中英关系将成为意识形态之争的牺牲品。此前的英国政府非常务实，不强调意识形态差异，不在中美之间选边站队。然而约翰逊政府则极力强调政治体系的差异性，推进价值观外交，加强与美等所谓“民主国家”的联系，联合起来对抗中国，中英关系自然无法向好发展。最后，英国在政治、军事、外交等领域加大与中国的对抗力度，经贸合作、人文交流等务实合作领域必然受到冲击。中英长期以来的“政冷经热”现象或将恶化，步入“政冷经冷”期，中英关系或将全面消沉。

展望 2022 年，中英竞争对抗的关系不会发生转变。英国政府会继续发布《香港问题半年报告》干涉香港事务，用所谓“人权”问题加大对新疆干涉力度，凭借其航母编队增强对华威慑力度，动用其软实力抹黑中国。

中英关系也并非没有转机。2022 年将是中英建立大使级外交关系 50 周年，如若英方能够转变思维，摒弃意识形态思维，与中国一起把握机遇，共同努力应对挑战，中英关系或许能重回正轨。

（李冠杰，上海外国语大学上海全球治理与区域国别研究院英国研究中心
智库研究员）

2021 年意大利对华政策

2021 年新冠疫情持续冲击着意大利脆弱的经济和政治。年初，意发生了政府更迭，意对外政策被认为继续回归“多边主义”常轨。新政府对华关系基本延续了务实基调，但在疫情压力和意外外交重心转移情况下，近年较快的发展步伐有所放缓。欧盟身份和大西洋联盟框架对意大利对华政策影响正在增大。

一、影响意对华政策的内外因素

内部局势、与欧盟关系、跨大西洋关系是影响意大利对华政策三重最主要因素。

首先，意大利在抗击疫情的同时将经济复苏放在首位，出口外向型经济和摆脱困境的迫切需求驱动意大利秉持务实的对外政策。意大利是遭受新冠疫情卫生和经济打击最大的欧盟国家。活力党（领导人为前总理伦齐）退出执政联盟引发了年初的意大利政治动荡。欧洲央行前行长马里奥·德拉吉取代孔特担任总理，团结了 6 个党派，组建了技术型政府，为身陷多重严峻危机的意大利注入了稳定力量。新政府施政重点在于通过疫苗接种和复苏计划的有力执行应对新冠大流行带来的严重国内挑战。经济复苏较为强劲，意大利国家统计局数据显示 2021 年 GDP 增长 6.5%。此外德拉吉还推动了战略性的投资和结构性改革。不过意大利仍面临公共债务高企、生产力长期停滞、失业率特别是青年失业率高、贫富差距持续拉大等巨大挑战。

其次，新冠疫情继续推动意大利政治和外交重新注重欧盟。不同于近年来所谓民粹党派反欧盟的国家利益观，德拉吉强调欧洲一体化符合意国家利益。长期的欧盟工作经验使他具备了突出的欧洲视野、资源和能力。民主党等亲欧盟党派的支持率上升、“五星运动”等反建制政党逐步向政治光谱中心位移，使得意大利更加积极地进行欧洲协调与合作。意大利还改善了和法国的关系，致力于推动欧洲复苏基金协议的达成，以及对欧元区国家财政框架的修改。意大利是“下一代欧盟”计划的最大收益者，预计将分配到 1915 亿欧元资金，这不仅关系到短期从疫情中摆脱经济困境，更被认为影响到意经济发展的长期转型。另外，随着全球大国竞争的加剧，不管是与中国的投资贸易摩擦，还是与美国在数字服务税等问题上的分歧，欧盟对于意制衡中、美等外部大国竞争的压力也至关重要。

再次，美国拜登政府重塑了美欧关系，德拉吉与美国深厚的渊源也使意美的互动增强。德拉吉的外交部长迪马约是首个会见美国新任国务卿布林肯的欧洲领导人。

二、意大利外交重心的转移和务实的对华政策

2月13日德拉吉就任总理后不久，意政府发表了一系列声明，表明他将对外交政策采取积极主动态度。为摆脱经济停滞和危机意大利迫切需要增加出口和投资，中国的广阔市场和投资有着巨大吸引力。这是欧债危机以来由意中左翼政府开始力促对华合作的根本动力。新冠疫情的打击和两国的互助更增添了务实合作的动力。但同样明显的是，在经济、政治、以及一带一路合作上，德拉吉政府对华政策体现出了更多的欧洲化趋势。由于2021年中欧关系的加速下行，以及拜登政府的游说和压力，意推动对华政策的势头也有所减缓。

首先，在经贸领域，意大利最为重视的是开拓中国市场和增加对华出口。2021年中意双边贸易取得了突出的增长。根据中国海关数据，意中双边贸易额、意对华出口额在欧盟国家中是增长最快的。2021年9月28日意大利外交与国际合作部部长迪马约和中国商务部部长王文涛共同主持了意中经济合作混委会第十四次会议。意方对双边贸易和对华出口的良好态势表示满意，两项数据上半年分别同比增长了20.3%和48.3%。农业食品出口的增长比例则更高，1月至7月增长了50%，高达4.15亿欧元。2021年意大利成为中国市场的全球第三大葡萄酒供应商。会议上讨论和退出的一系列措施促进了两国之间日益平衡的商品和服务流动这一目标，有利于支持意进一步扩大出口和贸易差额的再平衡。一是意大利对外贸易委员会（ICE）将在成都设立新的办事处；二是两国共同启动了农产品特别工作组及电子商务推动特别工作组的成立事宜；三是强调恢复两国直飞航班对于经济和旅游业的复苏至关重要；四是建立“绿色通道”，为赴意参加展会的外国商务人士提供便利；五是讨论和推动知识产权保护以及确保中欧地理标志协定全面实施。11月在疫情影响下，意有超过100家企业入驻了第四届进博会绿色技术、医疗设备和珠宝三个商贸展区，还设立了一个在线国家馆以及一个名为“意大利风景”的展馆，在2022年意中文化和旅游年即将到来之际推广意大利的文化遗产。德拉吉以视频形式进行了致辞。驻华大使方澜意认为，意大利对华出口的快速增长已经证明了高调参加进博会是一次成功的下注。

其次，原本发展较快的投资领域受到了很大的阻力。这主要体现在对“黄金权力”的使用上——政府有很大的自由来限制或阻止外国公司对持有战略资产的意大利公司的收购或合并。在欧盟和美国压力下，五星运动和民主党共同执政的孔特总理第二任期就强化了黄金权力。政府禁止了通信公司Linkem、沃达丰、Wind Tre和Fastweb从华为和中兴购买商品和服务。德拉吉政府推出了一系列新的限制，其中大部分涉及更严格的安全门槛，比如禁止华为远程干预修复技术故障。新政府还利用黄金权力阻止了中国通信公司与意大利企业之间的一些交易。

其中包括 Fastweb 和中兴通讯之间的 5G 供应合同（2021 年 3 月）；华为和中兴通讯与 Linkem 签订的另一份 5G 供应合同（2021 年 3 月）；中国对沃达丰的 5G 供应（2021 年 5 月）；华为与 Fastweb 签订的服务供应合同（2021 年 6 月）；与 Fastweb 签订的服务供应合同（2021 年 7 月）；以及 Fastweb 与华为、中兴通讯和台湾企业 Askey 之间的合同（2021 年 8 月底）。不过意大利在 5G 问题上一直采取了比较微妙的政策，没有明确禁止华为等中国公司向意大利公司出售 5G 技术，而是提高安全门槛和鼓励供应商多样化，把决定权更多地留给了企业。2021 年 5 月，罗马授权沃达丰的意大利公司在严格的安全条件下使用华为的 5G 设备。

除电信行业，德拉吉政府把黄金权力的使用扩展到了更多领域。德拉吉否决了五宗重大交易，其中三宗涉及中国公司。2021 年 4 月，他阻止了意大利半导体公司 LPE 将其 70% 的股份出售给深圳投资控股公司。10 月，中国控制的先正达 (Sygenta) 暂停了对意大利食品行业卓越企业 Verisem 的收购。不到一个月后，政府停止了浙江金盛机械对美国应用材料公司意大利分公司的收购。德拉吉还首次采用了新引入的非正式程序（允许政府主动审查交易——即在不事先通知所述交易的情况下）来审查一家中国公司对阿尔卑斯航空公司的收购，该收购可追溯到 2018 年。这一事件引起了世界的关注，该公司是飞机、航天器和军用无人机敏感技术生产的领导者，也是意大利国防部的供应商。

再次，在政治领域，意大利“重经济轻政治”的务实主义路线受到了欧盟和美国的较大影响。德拉吉在意大利议会的就职演说中强调，欧洲和跨大西洋关系对意大利的政治和经济利益至关重要。他明确表示反对俄罗斯、中国和土耳其等国家的独裁倾向。6 月布林肯在陪同拜登访问欧洲后相隔不到一周又访问了意、法、德几国。意美外长联合新闻发布会上，意外长迪马约强调了意大利和美国之间的盟友关系，要比与中国之间的合作关系“更为重要”。北约和欧盟是共同“价值观”的体现，让更多的民主国家集结在一起，解决人权问题。意大利将会一直站在第一线。5 月意大利众议院外委会不顾中方反对，通过所谓涉疆决议，借所谓人权问题污蔑、抹黑中国，干涉中国内政。

最后，给意中关系注入巨大政治动力的“一带一路”合作被认为进展缓慢。作为 G7 成员国，2019 年意大利和中国签署谅解备忘录受到了美国和欧盟的激烈批评，在意大利国内也激起了辩论、研究和评估。意大利智库国际事务研究所 (IAI) 在两年的研究之后于 2021 年推出了系列评估报告。报告认为，谅解备忘录是意大利 10 年持续推动和中国加强合作趋势的反映，更多地体现了象征性的作用，为未来奠定政治方向的基础。在签订后的两年中，外部因素特别是新冠大流行在阻碍与中国的合作中起到了关键作用。很难去衡量，到底是因为疫情还是意大利执政联盟组成的重大变化使得没能实现更深入的合作。此外，新冠疫情的影响下，

欧盟加强了地区合作，意大利不再首先寻求与中国加深关系。

三、意对华政策展望

2022年初意大利总统选举引发的政治不稳尘埃落定，马塔雷拉同意继续担任总统，德拉吉也因此得以留任总理。民调显示德拉吉政府民众支持率高达60%。有56%的受访者认为德拉吉将完成本次任期，43%的受访者表示希望德拉吉连任下一届总理。在德拉吉任内将总体上延续回归欧洲和大西洋多边框架的对外政策。其中意大利的欧洲化特点将更为明显。正如马塔雷拉在众议院发表就职演讲时表示，意当前处于欧洲复苏中心，是“下一代欧盟计划”的最大受益者，重启经济、落实复苏基金计划迫在眉睫。

但这并不表明意大利务实的对华政策将失去动力。中国的经济表现和广阔市场对复苏中的意大利有着巨大吸引力。意中基金会主席博塞利指出，中国对意大利等出口导向型经济体尤其重要。新冠疫情持续冲击世界经济，意大利旅游业、服务业等恢复仍需时间。中国经济企稳有助于意大利扩大出口，实现经济增长。此外，意大利的“国家复苏和韧性计划”中近七成项目涉及绿色环保和数字化，对高铁和绿色能源的巨额投资是重中之重，意公共部门将推行全面数字化转型。这些都是两国可以大力推进的合作方向。在意对华政策欧洲化的大趋势下，意仍将保持实用权衡的自身偏好。俄乌危机爆发叠加新冠疫情延绵不绝，国际秩序持续面临巨大冲击。德拉吉政府能否联合马克龙成功连任的法国、默克尔离去后的德国等其他主要力量，共同推动务实的对外关系，值得跟进观察与研究。

（吉磊，华东政法大学政治学研究院副研究员）

2021 年西班牙对华政策

2021 年全球疫情跌宕蔓延，世界加快进入动荡变革期。面对复杂和不确定的内外环境，西班牙高度重视发展对华关系，坚定奉行一个中国政策。西中作为重要战略伙伴和重要合作伙伴，双方能够相互理解、相互支持。两国高层交往密切，政治互信牢固，各领域务实合作稳步推进。可以说，两国友好和合作在新时代取得了新发展。

一、全力控制疫情、复苏经济

西班牙首相佩德罗·桑切斯在 2021 年年底时宣布西班牙在这一年取得了三个方面的重要成就。首先，自新冠疫情暴发以来，已经有 90% 的西班牙人接种疫苗，并通过加强针和儿童疫苗接种进一步取得防疫进展。其次，西班牙就业人口达到 2000 万，是 2007 年以来的最高水平。再次，西班牙进行了有效改革，成为第一个从欧盟复苏基金中获得拨款的国家。

上述成就来之不易。在经历 2021 年年初第三波疫情进一步推高失业率，年中马德里地方选举失利、摩洛哥难民冲击等一系列挑战后，桑切斯首相于 7 月 10 日宣布大幅改组内阁，组建新的“经济复苏政府”，专注于经济复苏和创造就业机会。桑切斯还在 7 月 21 日赴美开展为期 3 天的“经济之旅”，会见了大批跨国公司巨头，以将西班牙置于这些公司中短期商业投资的“雷达”之上。西班牙政府还经过 9 个多月与工会和企业主的谈判，终于赶在欧盟规定期限前的 12 月 23 日达成劳动市场改革协议，以消除西班牙劳动市场存在的普遍贫困现象以及短期合同盛行的局面。这也使西班牙将顺利陆续获得欧盟复苏基金的 1400 亿欧元拨款。

不过，西班牙到 2021 年年底时仍然面临着不小挑战。第一，新疫情接连不断。在第六波疫情冲击下，西班牙累计确诊病例突破 600 万，经官方确认的新冠死亡人数接近 9 万。第二，经济数据差强人意。一方面，西班牙官方数据显示，2021 年 1 月至 10 月，西班牙商品出口同比增长 21.1%，达到 2587 亿欧元，创下同期历史新高，高于欧元区 16.5% 的平均水平。进口额同比增长 22.1%，达到 2753 亿欧元，也创下历史新高。另一方面，西班牙在 2021 年的公共赤字达到了 8.4%。根据欧盟 2021 年 12 月统计数据，预计西班牙 2021 年的国民生产总值较 2020 年增长 4.6%，低于欧元区 5% 的平均增长率。

二、奉行积极对华政策，西中关系稳步前行

西班牙在 2021 年 4 月通过和发布《2021-2024 年对外行动战略》。该战略是在新冠疫情、中美竞争以及欧盟在新的全球秩序中寻求地缘战略地位等一系列新情况新问题突现出来后对《2015-2018 年对外行动战略》的继承和发展，确定西班牙未来一段时期对外行动的优先事项和目标、立场和对策。一方面，亚太地区在对外行动战略中的位置靠后，排在欧洲、拉美、地中海以及跨大西洋之后。战略承认西班牙与亚太地区的关系低于潜在水平。另一方面，中国由于其重要战略意义，成为西班牙在亚太地区的主要优先国家。中国不仅是政治上，而且在教育等领域都是该地区最相关国家。比如，西班牙只在中国等个别国家设立了教育办公室，因为其认为与中国共同制定的教育计划尤其重要。

对外行动战略专门就与中国关系指出，西班牙将推动一种具有以下三个基本特征的欧洲对华立场：（1）与中国的关系是真正战略性的，要建立一种与中国关系的长期框架；（2）建立中欧伙伴关系的相关制度，以能共同应对气候变化、金融市场监管和全球贸易治理等重大全球挑战；（3）不忽视价值观和利益领域存在的明显对抗因素，特别强调与尊重人权和防止不公平经济竞争有关的问题。

这种对华立场既与欧盟已有对华战略有很大重合之处，也反映了西班牙自己对华战略特色。西班牙在亚太而非“印太”地区框架下强调对华关系的战略和长期、伙伴和制度，同时也承认对抗因素。西班牙特别强调人权、民主等西方价值观，同时也采取较为务实的对华战略。具体到 2021 年，西班牙总体上能够奉行积极的对华政策，进而推动西中关系稳步前行。

西班牙同中方保持了良好的高层交往。西班牙首相桑切斯同中国国家主席习近平通电话、西班牙众议长巴泰特与全国人大常委会委员长栗战书举行视频会谈、西班牙外交大臣阿尔瓦雷斯及前外交大臣冈萨雷斯分别与国务委员兼外长王毅举行视频会晤和通电话。桑切斯在通话时转达费利佩六世国王对习近平的诚挚问候，表示去年以来，西中两国经历了新冠肺炎疫情考验，两国关系保持了良好发展。面对疫情带来的严峻挑战，各国更加需要团结合作，维护多边主义。巴泰特表示，西班牙高度重视发展对华关系，坚定奉行一个中国政策。阿尔瓦雷斯也表示，西班牙高度重视发展对华关系，认为中国是亚洲和全球事务中的决定性力量。

西班牙本着平等互惠原则，和中国加强经贸合作，深化科技、文化、人文、体育等领域交流。西班牙对中国企业赴西班牙投资合作持欢迎态度。西班牙前外交大臣冈萨雷斯表示，欢迎中方企业参加西移动通信大会，西方对于所有外国企业一视同仁，不会设置歧视性标准。10 月 27 日，华为在欧洲新开设的服务和技术支持中心在马德里落成。该中心将为欧洲 10 个国家的主要电信运营商提供技术支持。华为介绍，西班牙一直为华为提供了广泛支持，西班牙政府和马德里自

治区通过公平的产业政策，为华为提供了开放透明的商业环境，这使华为能够全面参与西班牙信息通信技术方面的基础设施建设。

西班牙对中国将于 2022 年初举办冬奥会和冬残奥会表示积极支持。对于中国来说，办好北京冬奥会、冬残奥会是党和国家的一件大事，是对国际社会的庄严承诺。西班牙众议长巴泰特和外交大臣阿尔瓦雷斯都表示，西班牙反对将体育政治化，认为体育超越政治，预祝中国成功举办北京冬奥会。西班牙奥委会主席布兰科更是分别致信北京冬奥组委主席蔡奇、中国奥委会主席苟仲文，向中国举办 2022 年冬奥会表示全力支持。

西班牙对中国推广文化和语言较为支持。目前中国在西班牙设有 8 所孔子学院及 1 所孔子课堂，一些学校开设汉语课程。西班牙每年参加汉语水平考试人数在欧洲国家中领先。2021 年 10 月 27 日，西班牙莱昂大学举办了孔子学院成立十周年的庆祝活动。

西班牙为推动欧中战略伙伴关系发展发挥积极作用。西班牙不赞成搞“麦克风外交”，支持欧中本着相互尊重的精神，妥善处理当前存在的问题，加强在国际和地区事务中的沟通协调，深化在经济复苏、气候变化、经贸投资等领域互利合作。

三、有利因素大于不利因素

美国拜登政府上台后，在诸多方面延续了特朗普执政时期的强硬反华政策，同时突出利用价值观等因素试图拉拢其他国家一起对抗和遏制中国。一些欧洲国家积极加入以美国为首的反华集团，在涉华敏感议题上挑战中国核心利益和底线，欧盟也进一步明确了“伙伴、竞争和对手”的三重定位。西班牙作为美国盟友和欧盟大国，其对华政策不可避免受到来自美国和欧洲其他国家的影响与压力。比如，西班牙外交大臣阿尔瓦雷斯在与欧盟外交与安全政策高级代表博雷利会面时明确表示，西班牙政府承诺在俄罗斯和中国等问题上保持成员国间的团结，为此将加强与布鲁塞尔和其他成员国的密切协调。除此之外，西班牙国内对华不理解和不友好的人员和声音在政界、学界、商界、媒体领域以及普通民众之中都有存在。

不过即使如此，影响西班牙对华政策的正面有利因素应该说是远大于负面不利因素。西班牙作为欧盟主要成员国，能在较大程度上根据自己和欧盟的基本利益和价值观保持战略自主性。西中关系的战略基础和政治互信牢固，并且这种互信的夯实和发展得到了双方的积极引领。

双边经贸关系发展良好。5 月 31 日，马德里至合肥的中欧班列首发。11 月 23 日，义乌至马德里的“侨商号”中欧班列首发。这些线路加强了中国与西班牙

的经贸往来，也进一步扩大了中欧班列在欧洲的辐射网络。西中两国企业挖掘双方行业互补性，正在探索“强强联合、优势互补”的合作新模式。根据中国海关数据，2021年前11个月中国对西班牙出口商品额达到2118亿人民币，比去年同期增长23.0%，进口商品额为735亿人民币，增长14.3%，进出口总额增长20.7%。

在上述情况下，西班牙高度重视发展对华关系，坚定奉行一个中国政策，在众多政策领域对华持理解和支持的态度和立场，西中双边关系稳中求进。

四、对华政策有望保持稳定

2021年年底，西班牙议会通过创纪录的政府2022年预算案，总额达到2400亿欧元。这也意味着在正常情况下，桑切斯领导的左翼政府将继续执政到2023年立法选举。在面临经济社会诸多挑战的情况下，尽管桑切斯政府提出了富有雄心的《2021-2024年对外行动战略》，但国内问题仍是西班牙“经济复苏政府”的政策重心。

2022年，西班牙对华政策将面临新的潜在挑战。比如，西班牙将在2022年6月主办北约峰会。北约的反对和遏制中国的战略不可避免会对西班牙的对华政策产生影响。不过，总体上西班牙对华政策在2022年有望继续保持稳定健康发展。在国家层面，西中双方将以2023年建交50周年、2023年下半年西班牙担任欧盟轮值主席国为契机，全面规划更长远的中西和中欧关系，并在2022年进行提前布局和预热。在西班牙进一步加大对拉美地区的重视、中国持续推进共建“一带一路”的情况下，西中有望加强同拉美、非洲等第三方合作。在地方层面，西中双方将设计和推进各类合作项目。比如，上海市国际贸易促进委员会将与西班牙巴塞罗那国际展览公司携手，从2022年起每年举办“全球智慧城市博览会·上海”。首届上海智博会计划于2022年10月举办。

正如吴海涛大使所说，展望后疫情时代，中西双方应该共同努力，落实好两国领导人重要共识，继续相互支持彼此核心利益和重大关切，巩固中西政治互信；加强在多边组织和国际地区问题上协调配合，共同维护国际公平正义；扩大贸易投资往来，深化能源、数字等领域合作，持续推进共建“一带一路”。相信在中西双方的共同努力下，新时期中西全面战略伙伴关系将不断深入发展。

（杨海峰，上海欧洲学会秘书长）

2021 年荷兰对华政策

从人口、面积和经济体量角度来看，荷兰虽是西欧小国，但也是欧盟内相当富裕的国家，而且在新兴尖端技术和前沿产业发展方面，荷兰在欧洲也占有重要一席之地。宏观而言，荷兰的外交战略具有如下特征：首先，对外结盟是荷兰外交政策与安全战略赖以正常运行的基础，这其中，参与欧盟主导的欧洲一体化架构是荷兰拓展对外经济关系的基础，而与美国的战略安全盟友关系是荷兰推进其对外安全战略的基石。2019 年以来，荷兰直言不讳地承认美国和北约是荷兰在战略安全领域的最可靠保障。在对华关系上，荷兰也注重借助“外力”。其次，荷兰作为小国的对外战略，不可避免地带有“搭便车”和“两面下注”的机会主义特征。荷兰意图借助欧盟强化对外经济政策的“防御性”态度，也希望通过搭上北约“便车”，使其得以在国防与军事方面节省开支，而将政府收入用于构建社会福利体系和其他方面。在处理对华关系时，荷兰也表现出明显的“两面下注”的特点，既要追随美国和北约，在战略安全上采取一定程度的强硬态度，2021 年 8 月象征性地派遣一艘驱逐舰参与英国“伊丽莎白女王号”航母编队在南海的巡航，另一方面，荷兰政要在各种场合仍然表示愿意推进中国与荷兰之间的经贸合作。

一、2021 年荷兰对中国和中荷、中欧关系的整体认知

2021 年荷兰对中国认知总体上趋于负面。

首先，荷兰认为中美战略竞争必将愈加激烈，在此形势下，荷兰很难再像过去那样首鼠两端，灵活转圜，在“印太”战略等重要领域难免要向美国靠拢。在 2021 年里，荷兰外交部下属的“荷兰国际关系研究所”(Clingendael)的多份研究报告都指出，中美战略竞争的加剧是世界大势，而“印太”是中美开展竞争乃至对抗的重要竞技场，一方面荷兰要通过欧盟，充分利用其与美国共有价值理念，与美国合作，借助美国在这一地区投入的军事力量和战略资源，来维持“印太”地区的战略稳定和经济开放，使欧洲从这种稳定的秩序中获取经济利益；另一方面，荷兰和欧洲也要尽力避免中国或美国完全控制这一地区，而是尽力让各方势力在“印太”地区共存，并使欧洲能够在各方势力之间，尤其是中美两个大国之间居间斡旋，开展欧洲自己的经济外交，使欧洲对“印太”地区的影响力和经济获益最大化。总体而言，荷兰满足于在北约框架内维持对美国的战略同盟关系，愿意追随和支持美国的战略意向，但在涉及中国的军事与安全的议题上，则最多只是做出某种虚弱的象征性姿态。

其次，在对中国和中荷、中欧关系的总体认知上，荷兰的态度和总体决策意向正处在深刻的转变之中。荷兰对中国的评价变得更加负面，对中荷中欧关系的预期愈加悲观，越来越关注和强调中欧关系的竞争性，越来越将中国视为对欧洲和荷兰的一种威胁，这种负面和悲观的态度并不局限于特定的社会群体，而是普遍存在于荷兰的工商界、战略研究界和政治精英之中。2021年3月底“荷兰国际关系研究所”出台的一份调研报告指出：“荷兰公众正在将中国的崛起视为对欧洲安全的威胁，并认为这是仅次于难民潮的对欧洲安全的第二大威胁。这一报告的统计数据显示，46%的荷兰受访民众认为中国是对欧洲安全的威胁，38%的人在此问题上不做明确的表态，而只有16%的人认为中国不是威胁。同时，有83%的受访民众认为在人权等问题上，中国的官方应该受到批评。”

2021年，很大一部分荷兰人对华态度已经转变，认为中欧经贸关系已经很难发挥“压舱石”的作用了。据“荷兰国际关系研究所”调研报告，42%的受访荷兰民众认为中国的经济增长和对荷兰的投资不会给荷兰带来经济上的机会，30%的人对此不表态，仅有28%的人认为中荷经贸关系可能给荷兰带来好处。与此同时，担忧荷兰产业链过度依赖中国的人所占的比例，已经超过那些担忧荷兰产业链过度依赖美国或德国的人所占的比例。

再次，在对华经济关系的领域，荷兰正在不断强化经济民族主义和贸易保护主义的态度立场与政策主张，希望欧洲在中美欧三边的新一轮技术与产业竞争中占据主动，并希望借助更加系统而严密的经济外交活动，与中国争夺对发展中地区的区域经济影响力，其态度与主张对欧盟处理对外经济关系的战略意向与决策动态产生了深刻的影响。在2021年这一年里，荷兰智库发布了大量关于中欧经济关系的研究报告，激发了全欧洲范围的政策讨论，同时荷兰工商界在布鲁塞尔针对欧盟决策者的游说活动更加频繁，荷兰政治精英还在欧洲理事会的会议上对欧盟施压，以此推动欧盟在建设“欧洲战略自主”的旗帜下，保护荷兰和欧洲的技术与产业不因中美竞争而受到损害，同时意图提升自身对发展中地区和中美之外的第三方市场的影响。同时，为配合欧盟降低对华经贸依赖的主张，2021年5月荷兰政府将华为公司排除出荷兰5G通信网络市场。

二、对中荷与中欧关系的展望

2019年5月荷兰公布对华战略文件《荷兰与中国：新的平衡》，认为荷兰仍能从中荷双边经济关系中获益，但需妥善处理涉及贸易摩擦、知识产权、技术转让和中国市场开放等问题上的争端，同时认为中荷还可以在气候治理、全球多边体系的维护、对落后地区的发展援助等领域开展更进一步的合作。但2021年荷兰各界都已深刻逆转了对中国的认知和态度，更多将中国视为欧洲安全的威胁，同

时认为中荷经济关系只会让中国单方面获益，荷兰从中得不到什么好处。在此情形下，中荷和中欧关系未来可能面临如下几个挑战：

首先，荷兰会继续推动欧盟，强化针对中国的保护主义和经济民族主义战略，加强尖端技术与前沿产业保护、贸易保护和投资审查，构建更加强硬而严密的对华“防御性”政策体系。因而在中国科技企业获取荷兰的技术转让、中资企业在荷兰的并购和中国对荷兰的出口等问题上，中国与荷兰的双边争端还会增多，若这些技术层面的争端得不到妥善解决，很可能导致矛盾激化，加深荷兰对中国已有的负面印象，进而导致战略层面的中荷关系进一步恶化。尤其是华为公司等中国高科技企业过去在欧洲的投资与经营活动，已经引来了荷兰战略研究界的不少负面评价，这方面若不能谨慎妥善应对，会为中荷关系埋下长期隐患。

其次，荷兰和欧盟将继续在中美之间摇摆和周旋，实施机会主义的投机政策，尤其是在中美出现直接对抗、美国采取对华强硬态度的时候，荷兰和欧盟很可能会一方面站在美国后面，推动美国不断升级对中国的强硬态度，迫使中国做出体制机制乃至根本制度上的让步，让美国为欧洲“火中取栗”，帮欧洲做成欧洲自身没有能力或意愿去做的事，另一方面则借助中美对抗给中国带来的强大压力，迫使中国向欧盟荷兰做出更多的让步。这种两面下注、两面渔利的心态可能会更加强烈，给中荷与中欧关系带来更多的不可预测性。

再次，在中国周边的印太地区，荷兰和欧盟很可能会进一步强化外交活动，意图与中国周边的一些国家建立自由贸易架构，达成战略安全共识，甚至开展象征性的安全与防务合作，这将给中国外交带来新的压力。

（忻华，上海外国语大学欧盟研究中心主任，上海全球治理研究院研究员）

2021 年丹麦对华政策

2021 年丹麦与中国的关系是遭遇严重波折的欧中关系的一个缩影。虽然双方的经贸合作增长势头良好,但在以人权为代表的价值观问题上的冲突给双边关系带来了极大的冲击。藉由所谓的新疆人权问题,欧盟时隔 32 年再次对华发动了制裁,中国政府实施了坚决的反制裁措施,制裁对象中包括丹麦民主联盟基金会。3 月 23 日,中国驻丹麦大使冯铁就欧盟借所谓新疆人权问题对中国进行制裁向丹麦外交部提出了严正交涉。

一、中丹政治、经济、人文交往

受到了制裁事件以及疫情的影响,中丹在政治交往方面相比往年频率有所下降,高层互访有限。11 月 26 日,丹麦外交大臣耶珀·科弗德(Jeppe Kofod)访问浙江吉安,与中国外交部长王毅进行了会晤。科弗德肯定了丹中全面战略伙伴关系的重要价值,双方并就丹中关系、气候变化、人权等问题交换了意见。会前,科弗德向媒体表示,将会通过现场会议来关注中国的人权状况,特别是香港和新疆的事态发展。在这次会议上,双方同意对《绿色中丹联合工作方案》(Green China-Denmark Joint Work Programme)的内容更新举行磋商以最终达成一致,并签署了五项备忘录。《方案》旨在对中丹两国进行绿色转型提供指导,内容涉及气候变化、能源、环境、农业、卫生等领域。此外,科弗德还分别与中国商务部部长、环境部部长进行了视频会谈。丹麦在绿色能源方面已经走在国际前列,丹麦气候部长约根森此前表示,丹麦反对将天然气、核电视为绿色能源,将继续推动它们归为“不可持续”类能源。因此,中丹的绿色能源合作对中国而言存在着较大的空间,对推动中国能源建设的绿色转型有着重要的、积极的意义。

经济方面,虽然受到了疫情的影响,但是中丹贸易却逆势增长。2021 年 1 月至 9 月,中丹贸易额达到 128.9 亿美元,同比增长了 30%。中国对丹麦出口达到 10.4 亿美元,同比增长 41.6%。中国自丹麦进口 52.1 亿美元,同比增长了 15.8%。从 2020 年 9 月到 2021 年 9 月,中国对丹麦的出口额已经增长了 116%,进口额增长了 58%。丹麦驻华大使马磊(Thomas Østrup Møller)在接受人民日报海外网采访时表示,中国市场对丹麦来说非常重要。中国是丹麦除欧盟和美国之外最大的市场,也是丹麦海外第二大投资国。铁路运力的提高弥补了受疫情影响的海路运输,这成为中丹贸易实现增长的一个重要因素。1 月至 10 月,中欧班列开行 12605 列、运送货物 121.6 万标准箱,同比分别增长 26%和 33%,开行列数和运量均超 2020 年全年总量。其中,中欧班列中丹直达线于 2021 年 3 月顺利开

通，成为促进中丹贸易增长的重要力量。10月28日，驻丹麦领馆联合丹中商业协会、丹麦德斯威集团共同举办中丹直达线推介会，中丹两国企业、机构代表40余人参加。

中丹文化交流与合作在2021年也获得了一些成就。9月23日，第二届中国丹麦教育论坛在线上举行，该论坛致力于推动中国与丹麦的民间教育交流。12月1日，中国知识产权局与丹麦专利商标局举行了视频会议，双方签订了相关的知识产权合作谅解备忘录。这是中丹双方达成的首份知识产权合作谅解备忘录。这标志着两国的知识产权合作迈向了一个更高的台阶，为两国的知识产权用户提供了更好的环境。

二、人权问题与中丹冲突

相比往年，2021年由所谓“自由”、“人权”等问题引发的中丹摩擦和冲突明显增多。在两位丹麦议员的协助下，港独分子许智峰于2020年12月逃往丹麦。丹麦政府和国会均支持这一行为。丹麦国会于2020年12月21日，通过了一项谴责中国政府的决议，批评北京当局侵犯了所谓的香港人权。这一事件在2021年初继续发酵。香港政府公开表示正在寻找如何追究两位丹麦议员的责任，以及通过何种途径将两人引渡到香港。虽然丹麦与香港无引渡安排，但有刑事司法互助协定，香港政府有权要求丹麦执法部门协助。但丹麦外交部长科佛德在媒体前表示，虽然香港政府可能会发布通缉令，但丹麦会坚决拒绝引渡其国会议员。去年6月香港《国安法》发布以来，已经有多个西方国家暂停了与香港之间的引渡协议。是否终止与香港之间的司法合作亦成为丹麦议会讨论的热题。

2021年5月10日，哥本哈根民主峰会在丹麦首都哥本哈根举行。这一论坛是由前总理拉斯穆森创办的丹麦民主联盟基金会筹办。丹麦外交大臣在会上暗示中国对欧盟的制裁行为恶劣。并且，此次会议邀请了台湾地区领导人蔡英文、港独分子罗冠聪参会。中国驻丹麦大使馆发言人发表声明，评判这一行为是一场政治闹剧，是打着“民主”、“自由”的旗号干涉中国内政。5月12日，丹麦驻联合国常任代表马汀·赫曼（Martin Bille Hermann）代表丹麦、爱沙尼亚、芬兰、冰岛、立陶宛、拉脱维亚、挪威、瑞典，发布了北欧-波罗的海国家联合声明，严重关切新疆人权问题，污蔑新疆存在大规模严重违反人权行为。10月27日，丹麦地方选举候选人托马斯·罗登（Thomas Rohden）在中国大使馆门前悬挂印有藏独旗帜图案的选举广告，该广告之后被移除。中国驻丹麦使馆发表声明称，坚决反对借选举之名和所谓“言论自由”干涉中国内政，损害中国主权。对于这一损害中国主权的行径，丹麦政府采取了模糊处理的姿态，外交大臣科佛德表示，选举海报被移除令人担忧，将等待警方的调查结果，然后做出下一步措施决定。

12月22日，港大拆除了校园内的反华雕塑，该雕塑由丹麦艺术家高智活（Jens Galschiøt）创作，丹麦反对党要求丹麦外交部就此事件传召中国驻丹麦大使。

三、中美竞争与丹麦的选择

在中美竞争的背景下，丹麦不得不迫于美国的压力就安全问题与美国展开针对中国的合作。2021年5月，丹麦政府出台的外国直接投资审查法案获得通过，并自2021年9月1日正式生效。对丹麦公司的大量外国直接投资以及与丹麦公司签订的协议均需要获得丹麦商业管理局（DBA）的事先授权。这项最新的立法缘于中国华为公司在丹麦建设5G基础设施而引发。华为在丹麦的商业活动被认为对其国家安全和公共秩序构成了潜在威胁。在电子设备采购问题上，美国政府继续对丹麦施压。据丹麦《政治报》（*Politiken*）披露，4月中下旬，美国驻丹麦使馆向丹麦《政治报》提出终止使用诸如华为、中兴等中国企业电子设备的要求，如果拒绝配合则将终止订阅该报。美国驻丹麦使馆还向其他的丹麦服务商提出类似要求。

美国展开全面对华竞争的另一个不可避免的影响是，中方在丹麦自治领格陵兰岛的经济活动遭到了冲击。5月20日，北极理事会外长会议召开，美国国务卿布林肯出席会议，期间访问了丹麦、格陵兰岛。布林肯表示，美国希望加强与这一丹麦自治领建立更强大的伙伴关系。加强与格陵兰岛的联系，已经成为美国对抗中俄的全盘计划的一部分。美国国际开发署宣布一项价值1210万美元的针对格陵兰岛的经济援助计划。虽然，美国加大了在格陵兰岛的存在引起了一些丹麦内部的不满声音，但总体上丹麦政府是予以配合的。丹麦现任外长在会晤前任美国国务卿蓬佩奥时就曾表示，欢迎美国加大在格陵兰岛的金融和政治投资。中美竞争深入影响了该岛的政治生态，格陵兰岛自治政府采取了一系列行动限制中资的活动。

丹麦国际问题研究所的研究人员认为，投资问题与中国的政治影响力、对环境的影响一同构成了华盛顿、哥本哈根、格陵兰岛大选的重要关切。这一关切背后的看法是中国投资是由中国政府的战略目的所推动和协调的。随着左翼环保党在选举中的获胜，禁止探勘铀矿的新法案在11月被正式提交，这一项政策无疑重创了计划在格陵兰岛开采稀土的中资企业。此外，自治政府撤销了一家中国煤炭和铁矿石进口商的铁矿石开采许可证，理由是该企业未能在规定期限内完成矿区经营活动。

最后，美国也利用安全、人权等议题联合丹麦打压中国。11月3日，北约秘书长斯托尔滕贝格访问丹麦。到访期间，斯托尔滕贝格参加了第73届北极理事会，并在丹麦议会发表了演说，在赞扬丹麦对北约所做出的贡献同时，大肆鼓吹

中国对北约安全构成的挑战。12月10日，美国联合丹麦、挪威、澳大利亚发布了一份联合声明，表示四国将努力遏制利用产品侵犯人权的政府出口技术。该声明称，四国将基于自愿的准则做出政治承诺，使用出口管制工具，防止用于促成严重侵犯人权行为的软件和其技术扩散。虽然该份声明未点名中国，但是由美国总统拜登在其主持的民主峰会上宣布，针对中国的意味不言自明。

四、中丹关系的未来展望

虽然丹麦一直宣称人权是其外交政策的重心，但中丹的实力悬殊，使得丹麦政府几乎不可能就所谓人权问题独立地采取过激单边行为。中国与丹麦的双边关系，就本质上依然是由经济、科教、绿色能源、气候等次级议题所驱动的，因而丹麦对华外交仍然会奉行谨慎的姿态，以免其在全面战略伙伴下获得的既得利益受损。然而，由于其高度的价值观偏好的外交政策，借助其北约、欧盟以及北约理事会成员国的身份，丹麦仍旧会在诸如中国人权的敏感问题上发声，并在这些组织内部推动、支持对华的统一立场或行动。

（严骁骁，上海社会科学院国际问题研究所助理研究员）

2021 年瑞典对华政策

2021 年 11 月，瑞典社会民主党组阁，成立少数派政府，重点关注移民和本土居民的社群隔离、暴力犯罪、气候变化政策、就业、福利体系保障等问题。在外交方面，2021 年是瑞典安全年，担任该年欧洲安全与合作组织（OSCE）主席国，期间召开了第 28 届欧安组织部长理事会等。在军备方面，瑞典认为原先的政治安全格局已发生改变，未来不会被动应对外部威胁，但也强调瑞典暂未加入北约的计划。

一、2021 年瑞典对华政策要点

2021 年度瑞典政府及议会未出台有关中国的具体政策报告或白皮书，但在各细分领域内，包括科技、军事、安全、经济等，涉及中国的表态却不少，总体上瑞典在将中国视为非发展中国家，也非盟友，对华防范意识增强，将中国视作威胁其在国际舞台上争取更多话语权，尤其是维和方面的竞争对手或干扰方。

1. 科技领域

在 2019 年提出将中国视为非发展中国家后，瑞典对华态度更为谨慎和防范，密切关注中方在科技，尤其是移动互联网、数据等领域的发展，在欧盟委员会出台《塑造欧洲数字化转型》的研究报告后，2021 年瑞典基建部起草了一份《瑞典数字化、AI 白皮书和数据战略》（下称《数据战略》）的报告，瑞典政府希望欧盟能审查互联网平台的责任和市场，制定共同的 5G 和 6G 行动计划、联合电子身份证和支付解决方案，以期培养一个运转更高效的内部市场，促进创新和投资、可持续增长，提高个人和公司的竞争力。之前瑞典禁止华为参与国内的 5G 建设，其公开发布的原因是担心窃取数据机密，破坏瑞典国内网络安全，同时认为华为等一系列中国的高科技互联网或移动互联网公司存在国家渗透的可能性，在宣布禁止华为参加瑞典国内建设 5G 后，瑞典政府不久后又将中兴、小米等公司也纳入禁令中，其含义不言自明。《数据战略》体现了瑞典在数字化等领域的发展决心以及对中国的防范意图，未来瑞典恐在欧盟内部进行游说，阻止中国参加欧盟境内的 5G 和 6G 建设。

2. 军事领域

在面对复杂多变的欧洲安全形势时，瑞典采取两步走策略，除传统的和邻国芬兰共同抵御危机的方式外，瑞典国防部表示将加强和北欧国家（丹麦、挪威、冰岛）和波罗的海国家（爱沙尼亚、拉脱维亚、立陶宛）以及法国、英国、德国和美国的合作，同时也会加强与被北约的伙伴关系，并强调稳健的跨大西洋纽带

对欧洲和瑞典的安全至关重要。在此之中，瑞典提到中国和俄罗斯在各个不同的冲突领域内都有其自身利益，并且认为中国和俄罗斯经常以冒险去恶化局面和升级冲突的方式行事。

瑞典作为两次世界大战的中立国，在军事上一直保持不结盟的状态，符合其自身的国际定位。然而，与芬兰不同的是，瑞典在军事和外交上对俄罗斯的指责和不满表露得更加直白，对于最近的西巴尔干地区的稳定问题，瑞典作为国际组织的“和平使者”，其态度更加坚决，立场更加明确，与丹麦和挪威等传统北约成员国相比，瑞典更倾向利用联合国等国际组织平台约束俄罗斯或给俄方施压。

未来瑞典参与中美或美俄在局部地区竞争的可能性较大，瑞典在联合国的维和行动上投入大量经费，或将在阿富汗、马里等地区与中方有利益冲突。

3. 经济贸易领域

2021年瑞典外交部公开表示将促进其与亚洲地区的贸易和投资合作，包括绿色技术和创新等领域，并将持续发展瑞典同印度、日本和韩国的合作伙伴关系，但其中并未包括中国。然而在有关全球性问题的领域中，瑞典强调欧盟必须连同中国一起才能解决包括气候变化、健康和自由贸易秩序等问题，并支持瑞中开展更多贸易合作，支持双方在中欧投资协定上达成一致。然而，在支持中瑞贸易合作外，瑞典表示已经密切关注中方对瑞典和瑞典企业做出的一些威胁其安全的活动，并将采取反应措施。未来瑞典将持续关注瑞典在华企业的动向，并倾向形成更高效更有凝聚力的反应机制来应对瑞典企业在华利益“受损”情况，这也是瑞典决定加强与日本、韩国及印度开展经贸合作的主要原因，旨在削弱或摆脱中国对其经济的掣肘和影响，增加其采取更强硬态度的可能性。

4. 面对中美博弈问题

作为欧盟成员国，瑞典一直希望欧盟能有统一对华政策，此次在俄乌冲突背景下，直接选边站，提出欧盟应深化同美国在军事、外交、贸易、民主促进、全球健康问题和数字化问题方面的合作。瑞典还表示，美国目前和未来都是欧盟最重要伙伴，美欧关系是欧洲安全和福利体系的核心，还呼吁欧盟增加同美国开展有关俄罗斯和中国关系发展问题的对话。在中美关系上，瑞典参与的积极性较以往有所提高，其对中方的态度从过去的某一具体事件或具体领域转为更全面更多维的抵触和对立。此外，疫情也是加速瑞典在意识形态领域上采取对华更尖锐态度原因之一。2020年疫情爆发后，瑞典高举人权旗帜，对中国的抗疫成果熟视无睹，在涉疆事务中对中方施压，谴责中国政府。未来有关香港问题，瑞典或将继续同美方一起向中方施压。

二、明年走向

在瑞典国内矛盾日益加剧、政党间斗争日趋白热化的背景下，瑞典政府将会在意识形态方面可能采取对华更强硬更尖锐立场，提出更苛刻要求。为应对西巴尔干等地区潜在冲突，瑞典将倾向更依赖跨大西洋伙伴关系，并期望美方给予更多安全和军事保障和帮助。在传统合作较多的经贸领域，瑞典将强化其在华企业利益的保护措施，为企业遭受“不公平”待遇进行发声，或制定相关政策并寻求在欧盟内得到支持。综合而言，瑞典对华政策较之前将变得更带指向性和攻击性，并会多领域多方位关注中方活动，在国际舞台和欧盟等层面寻求和中方开展对话或施压的机会。

（沈贇璐，上海外国语大学瑞典语教研负责人）

2021 年匈牙利对华政策

2021 年，匈牙利欧尔班政府在积极应对疫情的同时致力于推进经济复苏，但与欧盟的矛盾不断升级，同时还和国内反对党联盟形成了尖锐的政治对立，其务实独立的友华政策正面临内外挑战。

一、匈牙利经济复苏势头下的政治对立

在 2020 年底欧盟启动疫苗接种计划后，匈牙利就积极追求高效接种疫苗以尽快恢复经济社会的正常运行，并通过以投资为中心的经济政策取得了好于预期的增长表现。

在防疫方面，为确保本国早日获得充足的疫苗供应，匈牙利在 2021 年 1 月 14 日就迅速通过国内法令，允许政府在欧盟之外单独采购疫苗，成为第一个也是唯一一个先于欧盟批准并大量使用俄罗斯和中国疫苗的成员国，接种率在欧盟排名第二。到 4 月初，匈牙利就开始逐步放松疫情防控措施，并相继举行了欧洲足球杯、接待教皇访问和举行国际狩猎展览会等一系列大型国际活动。但到 9 月下旬后匈牙利又出现第四波疫情，但政府仍将提高疫苗接种率视为防疫的关键，积极敦促民众接种加强针，并进一步扩大接种的人群。

在经济方面，匈牙利复苏势头强劲。据匈牙利财政部统计，2021 年 GDP 增长达 7.1%，投资增长超过 12%，失业率则下降到 4% 以下，高于欧盟整体 5% 的增长水平。财政部认为，匈牙利的经济复苏取得成功，在 2021 年底已超过了疫情前水平。这一成绩主要得益于匈牙利的反周期经济政策，在稳定就业和促进投资导向下，通过提供税收减免、投资补贴等举措来维持较高水平的经济和公共投资，从而在短期内实现恢复增长。尽管当前匈牙利面临通胀压力，但各项经济指标已有所改善，未来仍将维持增长。

受益于防疫和经济复苏的成效，匈牙利谋求利用 2021 年 7 月起担任为期一年的维谢格拉德集团（V4）轮值主席国契机，在次区域层面发挥更大影响。匈牙利的主要目标是促进 V4 国家和欧洲的韧性、安全和稳定，推进经济社会复苏以及加强 V4+ 伙伴关系，尤其强调推动 V4 国家重新开放边界，恢复人员往来以重启经济。在其主持下，2021 年下半年内，V4 已就数字化、高铁、能源和地区安全等议题召开了不同层级的会议推进合作，并与欧盟内部的法国、奥地利和部分中东欧成员国召开 V4+ 会议进行磋商，在欧洲之外则分别和韩国、埃及举行峰会，并首次和摩洛哥举行了外长会议，扩大对外交往。

但是，欧尔班政府为应对疫情采取的一系列务实举措一直遭到反对党的质疑，

其与欧盟的尖锐矛盾也不断助推国内的政治斗争，并随着 2022 年 4 月议会大选的临近而日趋激烈。在采购疫苗上，欧盟担心匈牙利的单独行动将再度引发成员国的分裂和混乱，匈牙利反对党则质疑政府采购疫苗的安全性和程序透明度。在法治问题上，匈牙利在 6 月通过的儿童保护法遭到反对党抵制和欧盟谴责，欧盟还严厉批评欧尔班政府反腐败措施薄弱、限制媒体自由和司法独立。在经济复苏上，反对党要求欧尔班政府增加直接发放给民众的社会补贴，欧盟委员会则推迟批准匈牙利的“复苏基金计划”以向其施加政治压力。匈牙利则在 9 月通过法令，授权政府可以在未获欧盟批准的情况下，只使用本国资金执行“复苏基金计划”。欧尔班政府和欧盟矛盾不断升级的根本原因在于欧尔班不仅不认同欧盟的自由主义价值观，而且认为欧盟在应对经济、移民和疫情等危机上出现了机构失灵，成员国应当拿回自主权保护本国的利益。

与此同时，执政党青民盟与反对党联盟之间的政治对立也在加深。2020 年 12 月，匈牙利的社会党、尤比克党、民主联盟、绿党、对话党和“动量运动”六个反对党组成联盟，决定联合参加议会大选。在 2021 年上半年，青民盟的支持率仍维持了较大的领先优势，但在 6-8 月间，反对党联盟的支持率上升，显著缩小了双方的差距。12 月，反对党联盟达成正式协议，联合推选独立候选人、霍德梅泽瓦市（Hodmezovasarhely）市长马尔基—扎伊为总理候选人，并制定了联合执政纲领，谋求对欧尔班的“非自由民主”进行全面的“拨乱反正”。欧尔班则指责美国和欧盟干预大选，支持其代理人上台。匈牙利的民调一度显示欧尔班和马尔基—扎伊的支持率不相上下，反映了支持前者的乡村选民和支持后者的城市选民之间的割裂。

二、在内外挑战下坚持务实独立的友华政策

自推出“东向战略”以来，匈牙利一直注重以经济利益为导向，务实发展对华关系。在疫情后大国竞争加剧的情况下，匈牙利仍将中匈关系视为“第一伙伴关系”，积极推进双边往来、参与中国—中东欧国家合作和“一带一路”建设，但这一立场正面临内外挑战。

一方面，欧尔班政府在对华政策上反对按意识形态选边站队，使匈牙利处于美欧和中国进行政治交锋的前线。拜登当选后，美国和欧盟将应对中国的挑战视为重振跨大西洋联盟的重要动力，尤其是在人权和政治议题上联手对华施压存在较高的战略共识。然而，欧尔班认为，美国将中国视为最大的竞争对手，匈牙利虽是美国的盟友但不必卷入到新冷战之中。匈牙利与中国的合作既不是意识形态也不是政治关系，而是有利的经济合作。因此，匈牙利坚决反对美欧借新疆、香港、台湾问题激化与中国的政治分歧。在 3 月欧盟通过对华制裁决议后，匈牙利

外长西雅尔多公开批评这一举动毫无意义且有害。在 4-6 月之间，匈牙利又三次动用否决权阻止欧盟发表涉港声明，但这一坚定支持中国正当立场的举动遭到德国的批评。欧尔班则批评欧盟受意识形态的蒙蔽，采取了有违自身利益的对华政策，呼吁欧盟不应追随美国，而是要有战略自主追求自己的利益，与中国发展务实合作。

在这一导向下，匈牙利在 2021 年坚持推进与中国的多层次、多领域合作，并取得了切实的收益。在高层交往上，匈牙利通过双边和多边渠道与中国保持了密切对话，积极传递友好的政治信号。在双边层面，匈牙利总统等政要在欧盟制裁中国后，仍按原定议程接见了中国国防部长魏凤和，匈牙利总理、国会主席、常务副主席也分别与中国国家主席、中国人大常委会委员长、副委员长通电话或进行视频会见。匈牙利外长西雅尔多在 5 月访问中国贵阳后，又在 12 月与中国外长王毅进行了视频会晤。在多边层面，欧尔班总理以视频会议的方式出席了 2 月举行的中国—中东欧国家领导人峰会。在上述场合中，匈牙利领导人均明确向中方表达了坚定奉行一个中国政策和高度重视对华关系的立场。

在防疫合作上，匈牙利主动提议采购中国疫苗得到中方的迅速响应后，总统、总理、外长等政要带头接种中国疫苗并亲赴机场接收。匈牙利在 4 月率先向中国疫苗颁发了欧盟的 GMP 证书，在 9 月又与中国签署谅解备忘录在其境内设立疫苗生产设施。此举既有效地提升了匈牙利的防疫能力，也为中国疫苗成为全球公共产品提供了重要的医学和生产支持。匈牙利还将于 2022 年在布达佩斯举办第二届中国—中东欧药品监管合作论坛，继续深化卫生合作。

在经贸合作上，匈牙利积极推动“东向战略”与中国的新发展格局对接，实现了吸收中国投资和对华贸易的逆势增长。尽管欧洲议会在 5 月“冻结”了《中欧全面投资协定》，但匈牙利领导人仍一再明确表态欢迎中国企业扩大在匈投资，中国成为匈牙利的第二大投资来源国。同时，匈牙利对华出口增长了 60%，中国成为匈牙利在欧盟之外的最大贸易伙伴，而匈牙利是中国在中东欧的第三大贸易伙伴。

在互联互通上，匈牙利国会在 5 月通过了匈塞铁路升级改造工程的法案并在 10 月举行了匈牙利段的奠基仪式，使这一中国—中东欧国家合作的旗舰项目正式落地，将提升匈牙利衔接巴尔干与中欧的枢纽作用。同时，匈牙利还大力推进布达佩斯和郑州两地机场之间的空运合作，开通两地直达的全货运航班并相互设立海外货运站，进一步便利化中匈之间的商品贸易流通。

在绿色发展和数字经济上，匈牙利成为首个和中国在两个领域签署投资合作谅解备忘录的中东欧国家，并有一系列的项目动工、投产。由中国企业投资建设的匈牙利考波什堡光伏电站在 5 月实现并网发电，匈牙利将因此每年将减少

12 万吨的碳排放量。中国恩捷集团在匈牙利投资设立的第一个海外锂电池隔膜生产基地于 9 月动工，将有力提升匈牙利在电动汽车生产供应链中的地位，助推经济复苏。匈牙利还于 12 月在中国成功发行了为期 3 年的熊猫债，是首个在中国发行绿色主权债券的国家，主要用于匈牙利和中东欧的绿色能源项目融资。在数字合作方面，华为匈牙利子公司在 10 月与匈牙利东西联运物流公司签署合作协议，建设欧洲首个使用 5G 专用网络管理的智慧铁路港。

在创新上，匈牙利除了在国家层面推进与中国的科技合作对话之外，还在地方层面加强与重庆市和四川省的合作，在 4 月联合举行了“中国（成渝地区）—匈牙利创新合作大会”，签署了《中国（重庆）—匈牙利科技创新战略谅解备忘录》，并集中签约了 8 项合作项目。

但在另一方面，欧尔班政府积极抓住中国经济机遇的务实立场，不仅在欧盟层面承受着巨大的外部压力，也在国内遭到反对党联盟的一再攻讦，以削弱其执政的民意基础。2021 年 4 月，复旦大学与匈牙利政府就设立布达佩斯校区一事正式签署协议。但经由匈牙利和西方个别媒体和政客的刻意炒作，舆论认为这一项目将加重匈牙利的经济负担，并会被中国利用在欧洲扩大影响甚至进行“间谍活动”。以布达佩斯市长高拉乔尼为首的反对党联盟借机进行政治造势，强烈反对该项目，并鼓动民众抗议示威。在国内的政治压力下，欧尔班政府变更了校区的指定地点，并同意在 2022 年底向国会提交最终的建设计划，此后将就是否设立校区进行全民公投。

三、匈牙利对华政策展望

2021 年，匈牙利努力延续了务实独立的对华政策，但来自内外两面的政治挤压力度也在上升。匈牙利已因其对中国、俄罗斯的友好立场和频频否决欧盟决议的举动而遭到美欧孤立，成为唯一没有受邀出席美国主办的“民主峰会”的欧盟成员国。对此，匈牙利仍以否决欧盟就“民主峰会”发表共同立场予以回击。同时，匈牙利的反对党联盟将终结欧尔班执政与维护跨大西洋联盟紧密挂钩。来自尤比克党的匈牙利国会副主席布莱奈尔·科洛曼（Brenner Koloman）公开批评欧尔班政府的友华政策过头，匈牙利应将跨大西洋联盟的义务置于优先地位。马尔基—扎伊在接受美国媒体采访时也公开表态，匈牙利忠于美国和北约，如其当选，将把外交的重心从中国和俄罗斯转回到北约和欧盟。反对党联盟还在联合执政纲领中明确提出修补匈牙利与欧盟的关系，要“建立欧洲的匈牙利，加强与欧盟的合作并塑造基于欧洲价值观的生活方式”。虽然反对党联盟不断意识形态化欧尔班政府的友华政策以捞取选票，但同时也要看到，扳倒欧尔班政府是反对党联盟的最大共识，其结成联盟的政治基础并不牢固，难以在对华政策上真正形

成清晰一致的立场。不仅如此，中匈务实合作给匈牙利应对疫情带来的立竿见影成效已进一步强化了双边关系的韧性，尤其是在地方和企业层面依然存在着与中国继续合作的旺盛需求和动力。在对华政策上保持一致。随着欧尔班领导的青民盟再度赢得 2022 年 4 月的议会大选，匈牙利的对华政策避免了因政党轮替而可能出现的急剧转向。但是，俄乌冲突的爆发加剧了欧尔班政府的执政难度，在应对外部地缘挑战的同时，国内的政治对立和经济风险也在上升。在此背景下，欧尔班政府仍将在双边层面继续推进匈牙利与中国的务实合作以维持经济增长，但在多边层面，其在美欧和中俄之间保持独立平衡的外交空间进一步受到挤压，在部分无关匈牙利核心利益的涉华议题上与欧盟保持一致的可能性增大。

（戴轶尘，上海社会科学院维谢格拉德集团（V4）研究中心副主任）

2021 年波兰对华政策

2021 年是百年疫情反复变化、大国博弈持续加剧的一年。在这一年中，中美关系并未因美国总统的更换而减少对抗性和竞争性，中欧关系则出现了急转直下的新情势。美欧之间虽然看似积极修复旧日盟友关系，但深层矛盾难以弥合，欧洲的“战略自主”继续推进。在如此复杂国际局势下，波兰具有多层身份——美国盟友、欧盟成员国、中国—中东欧国家合作机制参与国和中国战略合作伙伴。在这一背景下，波兰 2021 年对华政策延续了既往合作、总体平稳发展态势，且稳中有进，在对华合作方面利用既有平台或机制取得不少新的进展，酝酿扩大合作的机遇。

一、2021 年波兰对华政策的主要特点

和 2020 年相比，2021 年波兰对华政策主要呈现为在双边场合或机制中追随美国、附和欧盟，在双边层面维持既往合作平稳发展的特点。

首先，波兰作为美国忠实盟友和欧盟成员国，在美国牵头的多个以遏华为核心目的的多边平台，以及欧盟推出的多项涉华声明和决定中都和美欧保持着统一的步调。今年年初，拜登出任美国总统。尽管拜登政府宣称将改变特朗普时期以保护主义和单边主义为特点的全球战略，但在对华政策方面依然维持了既往以对抗和竞争为主的基调。拜登政府做出积极弥合与西方盟友及各地区主要国家关系的姿态，但本质目的是希望能够通过与“志同道合的”伙伴联手，遏制和孤立中国。例如，美国利用联合国大会下的多场会议，联合部分国家签署声明抨击中国人权 and 新疆、香港、西藏事务，发起民主峰会，邀请百余个国家和地区参加，试图拉起“价值观同盟”。在这些美国主导的活动中都有波兰的身影。同时，在欧盟内部，波兰也对中欧投资协定草案表示疑虑，对欧盟发布涉港、涉疆问题的联合声明予以支持，对华采取制裁的外交行为表示赞同。波兰这种追随美国、附和欧盟对华政策的战略选择，在以北约和欧盟成员国为主的中东欧地区具有较为广泛的代表性。

其次，在双边层面，波兰对华政策保持了总体平稳发展态势。一方面，即使在疫情反复和中欧关系出现大的起伏的背景下，中波之间依然维持了较高频次的政治高层互动。例如，3 月 1 日，波兰总统与中国国家主席通话；4 月 22 日，波兰参议长和中国全国政协主席进行了视频会面。更为不寻常的是，波兰外长及其他几位欧洲国家外长于 5 月底来访中国，在疫情期间开启了 2021 年中方同欧洲国家外长首次的面对面会晤。面对涉港、涉台、涉疆等触及中国核心利益的敏感

议题，波兰没有在国家层面上做出踩踏中国“外交红线”的行为，没有效仿立陶宛那样主动制造两国关系的冲突点。波兰甚至还就立陶宛事件公开表明了自己的立场。波兰外长拉乌9月对立陶宛进行访问并举行联合记者会时，明确表示支持“一个中国”政策、台湾是中国的一部分。另一方面，波兰继续积极参与中国牵头发起的多个既有多边合作机制和平台。2021年2月9日，中国—中东欧国家领导人峰会以视频方式举办。波兰总统也参加了此次峰会。波兰积极参与在11月举办的第四届中国进口博览会。总展出面积超过400平米，包括食品及农产品展区18家展商，消费品展区10家展商，以及技术装备展区的4家高科技企业。

二、2021年波兰对华政策总体平稳的主要原因

近年来，以中美关系恶化为主的国际格局巨变给诸多长期在安全上依赖美国，外交上追随美国，但同时又积极发展对华关系的中小型国家带来了战略选择上的困境。波兰也是其中之一。以2008年金融危机为起点展开回顾，不难发现，波兰的对华政策经历了较大的起伏变化。波兰曾积极参与中国-中东欧国家合作机制，签署合作备忘录支持中方“一代一路”倡议，也曾在5G技术等问题上紧随美国特朗普政府。但是，2021年波兰的对华政策能够在国际格局巨变中表现得相对平稳且稳中有进，主要基于以下原因。

首先，美波关系急剧变化，波兰不得不放弃担当美国反华急先锋的角色。美国政坛变化引发美国全球战略的巨大调整，其中包括改善和加强与盟友之间的关系。然而，美国拜登政府眼中的重要盟友主要指的是西欧的那些老盟友。拜登政府利用北约峰会、美欧峰会和七国集团峰会等多种多边机制，加强对话和沟通的主要是英法德等“老欧洲”盟国。和其前任相比，拜登对位于中东欧地区的“新欧洲”盟友的重视度明显下降。其背后逻辑是，以遏华为核心的美国外交战略更需要得到那些同中国拥有巨大经济与政治联系的西欧盟友的支持和联手。而中东欧国家对中国的牵制能力相当有限，且核心关切始终聚焦于俄罗斯在东欧地区的军事和政治影响，不仅不符合美国的战略重点，反而可能打乱美国的遏华节奏。

美国“冷落”波兰的另一个重要原因在于，美波之间在价值观问题上爆发摩擦。近年来，波兰、匈牙利等中东欧国家国内政治生态的变化被西方视为“民主的倒退”和“人权的侵犯”。拜登上台后以西方价值观的捍卫者自居，不仅刻意疏远这类国家，还时时举起民主、人权的口号对这些国家的内政加以指责或干涉。例如，美国政府不满于波兰通过禁止堕胎和同性恋法案，并强烈反对波兰颁布旨在限制外资媒体的媒体法案。美波之间的这些涉及价值观的分歧，不仅恶化了美波关系，也打乱了波兰随美遏华的步伐。

美国对中东欧地区的“冷落”造成了该地区内国家出现了几种截然不同的政

策方向选择。一种是更加积极主动地向美国示好，在涉台、涉疆、涉港等关系到中国核心利益的问题上以“踩线行动”向美国立投名状，做急先锋，试图换取美国的肯定和重视。立陶宛设立台湾办事处就是典型例子。第二种则是选择在北约和欧盟内“随大流”，同时也不愿放弃同中国延续合作的机会。波兰就是后者的典型例子。当然，还有更为不同的第三种，即匈牙利，在西方阵营中“唱反调”，反对诸多涉华决议，并和中国展开积极合作。

其次，波兰在欧盟内部饱受争议，处境堪忧，削弱了其在欧盟内涉华问题上“带头挑事”的意愿和能力。近年来，波兰因国内司法改革问题与欧盟爆发争端，欧盟认为波兰司法改革有悖于民主与自由价值，而波兰则指责欧盟干涉成员国内政。争端在 2021 年不断升级，不仅引发欧洲法院对波兰开出罚单，还导致欧盟委员会对波兰启动“侵权程序”，计划延迟向波兰发放复苏基金。波兰忙于与欧盟机构和主要成员国进行较量，既无暇在欧盟内部成为一些敏感议案的发起者，也不愿恶化同域外国家的外交关系，导致“内忧外患”的不利局面出现。

再者，波兰对中波经济合作有较高期待，因而努力弥合近年来中波关系出现的裂缝。波兰是中东欧地区经济体量最大、市场规模最大的新兴经济体，借助中国—中东欧国家合作机制向中国拓展市场，吸引中方投资，消减疫情影响的意愿强烈。近年来，中波经贸与投资关系在中国—中东欧国家合作机制和双边政治关系的推动下成果渐显。其一，波兰逐渐成为中欧班列大发展中的最大受益国之一。近 90% 中欧班列通过或抵达波兰。波兰境内的马拉、罗兹等城市都已发展成为中欧陆上运输重要的交通枢纽。其二，中波经贸关系逆势上扬。2021 年 1 至 9 月双边贸易额达到 305.9 亿美元，同比增长 40.6%。中国已成为波兰在亚洲最大的贸易伙伴国。第三，投资关系走深走实。目前在波中资企业已增至 70 余家，对波兰投资额超过数十亿美元，涉及物流、基建、新能源、金融等多个领域。例如，2021 年一批由中国—中东欧投资合作基金投资收购的波兰光伏电站项目陆续竣工并并网发电，不仅满足了 9000 多户家庭的用电需求，还在疫情期间为波兰创造了 300 多个就业岗位。在欧盟通过一系列立法限制中国企业进入欧洲市场的背景下，波兰外长拉乌今年访华时表示，波兰欢迎中国企业对波投资，不会对中国企业采取歧视性做法。

三、对波兰对华政策未来走向的展望

波兰对华政策在 2021 年内发展趋于稳定和友好，其背后的原因是复杂的。这些原因具有很大的不稳定性，使得波兰对华政策的未来可能仍会出现变数。

首先，波兰对双边经贸投资关系的期待在双方新的政策和举措的刺激下仍会延续，推动波兰对华政策向好发展。2021 年 2 月的中国—中东欧国家领导人峰

会上，中国国家主席习近平提出将在未来五年争取实现从中东欧国家农产品进口额翻番，双方农业贸易额增长 50%。为了打通中东欧国家农产品输华长期存在的堵点，未来将建立中国—中东欧国家卫生和植物卫生工作组机制，检验检疫联络咨询点、合并相近产品风险等级评估等措施，优化中东欧国家农食产品输华准入评估程序，加快准入进程。这对于身为农业大国的波兰来说无疑是利好消息。2021 年 3 月，《中欧地理标志协定》正式生效，也有利于双方农产品贸易的进一步发展。包括波兰格鲁耶茨苹果在内的中东欧国家名优农产品列入其中，为未来扩大对华出口增添了保护。

加速能源结构转型和后疫情时代的经济建设也为波兰维持好中波关系发展提供了动力。波兰政府先后推出了《波兰 2030 年国家环境政策》和《2040 年能源政策》，计划要在未来 20 年里建立一个新的、零排放的能源系统，将煤炭在其中的比例从目前的 70%减少到 2040 年 11%。波兰要实现这个目的，除了落实和美国在 2020 年签署的共同发展核电的计划外，也必须采用其他的清洁能源技术来加速这场变革。而中国在风能、光能等领域具有巨大且先进的产能。波兰气候部部长米哈乌·库尔蒂卡曾表示，希望中国企业能够参与到波兰的清洁能源产业发展中，共同寻找互利共赢的机会。

其次，波兰的核心关切亦可能促使波兰重新在美国组建的遏华阵营中积极迎合，争取获得美国关注和保障。2021 年内，白俄罗斯与波兰边境上的移民危机再次加剧了波兰对俄罗斯军事及政治威胁的忧虑和防范。波兰于 2021 年年底宣布同乌克兰和立陶宛成立中欧区域组织“卢布林三角”，以加强安全合作与军事联系，并竭力呼吁美欧盟友接纳乌克兰成为北约成员，强化对俄制裁。波兰的上述诉求很可能随着地区紧张局势的升级而不断强化，并引发外交战略的再次转向。

最后，对华合作的期待是否能够得到充分满足也可能影响波兰的对华政策走向。在中国—中东欧国家合作机制成立十年的时间内，波兰常发出实际成果少、受益不显著的抱怨。只有充分能利用好近年来两国推出的刺激政策或便利举措，才能巩固波兰加强对华友好合作的意愿。

（龙静，上海国际问题研究院欧洲研究中心副主任）

2021 年捷克对华政策

捷克是“一带一路”倡议下中东欧次区域的重要国家，在欧亚互联互通和中欧产能合作中具有地缘、产业结构和市场延伸等优势。2015 年 11 月，中捷签署政府间“一带一路”建设谅解备忘录。2016 年 3 月，习近平主席实现了中国国家元首对捷克的历史性首访，中捷建立战略伙伴关系开启了两国关系发展的新时代。两国在“一带一路”倡议和中国-中东欧国家合作机制下的成果丰硕，这为新时期双边关系发展奠定了坚实基础，也丰富了两国战略伙伴关系的内涵。2020 年初新冠疫情爆发以来，中捷携手抗疫进一步升华了两国间友谊。

一、两国政治交往和经济合作进一步发展

2021 年，中捷两国领导人保持了密切互动，两国高层交往筑牢了双边关系发展的政治基础，尤其是两国元首就新时期双边关系发展和共建“一带一路”达成了重要共识，这对增进两国间政治互信和深化务实合作起到了重要的引领作用。2 月 9 日，捷克总统泽曼出席中国中东欧国家领导人峰会，他表示，近年来捷中合作取得丰硕成果，捷克强调务实、开放和灵活的合作，特别是在金融服务、投资、卫生、民用航空和区域合作等领域，期望双方能够取得更多实实在在的合作成果。7 月 7 日，泽曼总统在与习近平主席通话时表示，捷方致力于同中国加强友好合作，愿同中方密切沟通，排除干扰，确保两国关系健康顺利发展。希望双方共同努力，促进双方经济合作。2021 年底，在个别欧洲国家跟随美国宣布抵制北京冬奥会以及捷国内有政客也叫嚣跟随抵制的背景下，泽曼再次发声力挺北京冬奥会。

捷克是中国在中东欧地区第二大贸易伙伴，中国是捷克在非欧盟国家中的最大贸易伙伴。在“一带一路”国际合作和“17+1”机制下，捷克等大多数中东欧国家对华务实合作的优先目标集中在两方面：一是缓解双边贸易不平衡，二是吸引更多中国企业投资，以增加当地就业和促进产业升级。据中国海关统计，2021 年，中捷两国贸易进出口总额 211.6 亿美元，增长 12.1%，其中中国出口 151.1 亿美元，进口 60.5 亿美元。多年来，中捷双边经贸关系中一直存在着贸易不平衡现象。按照中方统计，捷对华贸易逆差从 2012 年 39 亿美元增加到 2021 年的 90.6 亿美元。在双边贸易额翻倍的同时，捷方逆差也同比扩大，双边贸易不平衡的缓解仍相对有限。虽然这主要是由两国产业结构差异以及跨国公司的跨境采购等原因造成，但双方对于采取积极措施来缓解贸易不平衡具有共识，尤其是鼓励捷企

业积极开拓中国市场。两国间双向投资不断增加，目前中国对捷投资存量累计余额 30 亿美元，在捷投资企业近 50 家。

二、捷个别政客破坏两国关系健康发展，中企参与捷核电项目合作受挫

中东欧历来是大国利益交织地区。2018 年以来，中东欧地区外部环境出现新变化。首先，美国借助能源外交新工具和新设巴尔干事务特使强势重新介入中东欧。其次，已逐步走出危机的欧盟在继续对“中国-中东欧”合作持异议的同时，也试图采取实质性动作来冲淡该合作，主要手段是通过政策约束和资本整合来规范中东欧国家，中东欧地区地缘政治环境趋向复杂。

在上述背景下，捷国内个别政客蓄意破坏双边关系健康发展现象增多。2020 年 9 月，捷参议长访台严重损害中国核心利益。2021 年，捷国内个别政客与域外大国勾连继续在涉台问题上做文章，这为台强化在捷的“外交”力度提供了机会，10 月中，捷参议院外委会通过涉台决议；同月，台湾地区外事部门负责人窜访布拉格，岛内所谓经贸代表团赴捷活动。

虽然近年中捷贸易及双向投资出现稳定持续增长，但捷方认为，其贸易逆差缓解幅度及吸引中企投资不达预期，因此捷国内对于“中国-中东欧合作”机制下双方收益不平衡的声音未间断。此外，有捷政客渲染中国对捷构成安全威胁，并借此对双边经贸合作大项目进行政治化和泛安全化解读，造成制约深化双边务实合作的压力集团及舆情环境。在美国宣扬的中国安全威胁论影响下，捷职能部门在 2018 年 12 月发布的国家安全报告把中国视为对捷国家安全和利益构成“威胁”的国家之一。在此背景下，捷国内一些政党和利益集团趁机渲染涉华安全威胁，捷国内出现针对中企参与核电、5G 建设不利的压力集团与舆情环境。在内外非技术因素干扰下，2021 年 3 月，捷政府最终做出排除中企竞标核电项目的决定。

三、新政府对华政策立场偏负面

2021 年 10 月 9 日，捷众议院选举结束，公民党为首的“在一起”三党联盟以微弱优势领先，并与“海盗市长”联盟，赢得众议院多数席位。这是公民党时隔八年后再次执政。12 月 17 日，新政府成立，标志国内政坛格局由中左向中右转变。

长期以来，作为保守主义政党，公民党遵循基于现实主义和价值观基础上的外交政策。“在一起”的竞选纲领提出捷属于西方和北约第一的口号，提出通过

强化与欧盟和北约的合作来提升捷在西方阵营的地位,通过发展跨大西洋关系来保障国家安全,外交政策上提出回归哈维尔人权和民主导向的价值观外交传统。纲领同时指出,除了北约和欧洲盟友外,捷将强化与其他有潜力国家的合作(包括以色列、日本、韩国和中国台湾)。公民党主席菲亚拉对捷总统友华及政府对华务实合作的政策颇有微词,认为这是捷屈服于中国的软弱表现,这种政策没有前途也不符合捷国家利益。

公民党的执政伙伴“海盗市长”联盟竞选纲领同样强调民主人权的价值观外交,其中专门提出继续深化对台经贸合作与外交关系。2021年5月,捷部分参议员提出涉台议案的请愿书签名人中以市长联盟运动议员为主。作为海盗党议员,现政府外交部长利帕夫斯基提出捷在对华政策上应挺起腰杆,力推众议院成立跨党派的综合安全委员会讨论并炒作中国安全威胁问题。2021年10月底,他在与媒体谈访中称,中国对捷而言是威胁的存在,捷对华政策应走向强硬,捷对中俄外交政策中应表现出更多自信,批判和务实性,捷愿与中国进行对话,但对华关系需要进行根本调整。

四、结论

疫情给包括捷克在内的欧洲各国经济社会带来前所未有的冲击,欧盟及成员国希望变压力为动力,把抓住经济复苏与转型创新的历史机遇实现跨越式发展作为优先目标。后疫情时期,捷克重视发展绿色能源与智慧互联互通,并把其作为促进经济创新与可持续发展的主要路径之一。同时,捷克也面临着疫情冲击后经济滑坡、财政吃紧、通胀高企的困局,推进产业转型和基础设施建设面临的挑战和压力不容忽视。

2022年下半年,捷克将担任欧盟轮值主席国,在协调中欧关系中将发挥重要作用。中欧都坚定奉行多边主义和全球合作,并在一些重大全球治理议题上有高度共识,中欧在国际事务中的整体战略性合作与局部竞争性关系并存是今后双边关系发展的主旋律,深化务实合作仍是中欧关系发展行稳致远的物质基础。中欧可更多借助对构建多极世界的共同目标和国际治理中的相同立场来奠定双方的关系与合作基础,以对话增互信,以合作促发展。

捷克新政府上台伊始,防控疫情、推动养老体系改革和国内经济转型发展是当务之急,其在对华政策上展示价值观外交的迫切性降低,比如到2021年底,新政府未在冬奥会事上明确表态,一是说明其有一定的顾虑,二是以配合姿态支持总统力挺冬奥会的表态,以此向外界显示国内政治环境的稳定性。在中国中东欧国家合作面临更多内外部不利因素影响的情况下,经过疫情洗礼的中捷关系中出现的新变化也需双方进一步加强政治互信与协商,通过深化双边经贸合作提升

两国间的战略关联性与协同发展，增强两国关系发展的内生动力，提升双边关系发展的稳定性和成熟度。一段时间内，通过推动双边务实合作来助力国内经济复苏和转型发展仍是捷克政府发展对华关系中的重要方面，这将继续给中企带来参与捷经济创新发展和互联互通建设的新空间。

（高晓川，华东师范大学中东欧研究中心研究员）

2021 年罗马尼亚对华政策

2021 年罗马尼亚对华政策继续维持 2020 年的调整轨道，双边经贸继续保持积极发展态势，但是罗马尼亚对“中国-中东欧”合作态度上趋于冷淡。鉴于美俄、欧俄之间围绕白俄罗斯和乌克兰的争夺持续升级、罗马尼亚在大国博弈下也加强了次区域层面合作。2021 年中美战略竞争和中欧之间的矛盾在中东欧地区凸显，罗马尼亚对华外交更多受到美国和北约以及欧盟统一对华立场的牵制。

一、罗马尼亚内政外交基本状况

2020 至 2021 年间，罗马尼亚政府屡次更迭，国家面临严峻的政治危机。最终于 2021 年 11 月，议会支持由国家自由党人丘克(Nicolae Ciucă)出任总理，罗马尼亚总统约翰尼斯宣布政治危机结束。新政府除了在经济、行政、教育、医疗、环保、基础设施建设等领域持续推进改革之外，在欧盟框架下履行反腐承诺。现任丘克政府还结合当前形势，明确将推动疫苗接种和鼓励生育等内容写入执政纲领中。

在外交政策方面，约翰尼斯总统强调，罗马尼亚继续集中于三大“外交支柱”：在欧盟、北约中提升参与度和积极性、发展与深化同美国的战略伙伴关系。

罗马尼亚与美国之间的战略伙伴关系在罗马尼亚外交和安全政策的架构中占据核心地位。2021 年 9 月两国庆祝了《美罗两国 21 世纪战略伙伴关系联合宣言》和美国导弹防御系统在罗马尼亚落户协定的签署十周年。11 月，罗马尼亚外交部长奥雷斯库(Bogdan Aurescu)访问了美国，双方就政治和军事等领域合作，以及为应对黑海局势采取相关措施达成一致。罗马尼亚也支持加强欧盟成员国之间的凝聚力和团结，并支持和促进通过欧盟 2019-2024 年战略议程商定的主要目标，力求本国尽快成为申根区成员。罗马尼亚还支持多种地区性合作形式，包括“布加勒斯特 9 国峰会”、“三海倡议”和黑海经济合作组织等，并在多边层面，为改善国内环境问题向低碳社会过渡，在环境领域则积极响应联合国有关应对气候变化的号召，支持多边治理方式应对全球主要挑战。

二、罗马尼亚对华外交

近些年，中罗两国高层互访明显减少、级别降低，罗马尼亚对“中国-中东欧”合作的兴趣也在下降。但罗马尼亚与中国的双边关系仍然相对平稳。约翰尼斯总统表示，关于与中国的传统关系，国家机构正在寻找符合国家安全和经济利益的解决方案，同时考虑与欧盟的战略方针和跨大西洋伙伴关系的动态保持同步。

2020年以来克楚政府(2020.12-2021.10)对华政策纲要包括:符合罗马尼亚经济和战略利益以及《2019年欧洲委员会和外交与安全政策高级代表联合声明》的基础上,继续保持同中国的全面友好合作伙伴关系;考虑到中国的发展,将与欧盟和北约伙伴确定总体战略。丘克政府(2021.11-至今)对华政策纲要包括:符合罗马尼亚经济和战略利益以及《2019年欧洲委员会和外交与安全政策高级代表联合声明》的基础上,继续保持同中国的全面友好合作伙伴关系;致力于加强欧盟成员国对华关系的一致性。

2021年2月,中国-中东欧国家领导人峰会以视频方式举行。罗马尼亚经济部长讷苏依(Claudiu Năsui)出席该会议。罗马尼亚外交部称,该国在中国-中东欧合作机制中“将主要追求实现经济领域的目标”,并以“举办峰会前一个月才接到通知”为由,表示“没有充足的时间来安排更高级别的官员参会”。此外,该国政府和经济部的官方网站未发布任何新闻公报提及该峰会。

尽管罗马尼亚缺席2021年中国国际进口博览会,但该年上半年中罗贸易关系有所改善,中国仍然是罗马尼亚的重要经济伙伴。2021年上半年,双边贸易额50.5亿美元、同比增长52.2%,其中中方出口额31.7亿美元、同比增长38.7%,中方进口额18.8亿美元、同比增长82%。从进口看中国是罗马尼亚的第5大合作伙伴,重要性超过法国、土耳其、荷兰或保加利亚。尽管集装箱短缺危机影响了国际货物贸易,但两国之间的贸易关系仍然得到加强。罗马尼亚从中国进口的很大一部分(60.8%)被归入机械、运输和设备类别,其次是杂项制成品(18%)和基本制成品(16.15%)。

通过对罗马尼亚、中国和欧盟国家间贸易联系的实证研究,罗马尼亚可被视为中国和欧盟之间的贸易环节,罗马尼亚进口中国零部件,然后进一步出口到欧洲地区。中国已经在塑造中东欧国家产业结构方面作用明显,其中罗马尼亚作为欧洲经济的重要制造业生产国,而中国则成为这些制成品的主要供应商和接收国之一。2021年10月,中罗经贸合作论坛在网上举行,罗马尼亚经济、创业和旅游部官员、罗马尼亚各县市代表、地方公共行政官员以及中国宁波市贸易局代表等80余人参加了此次活动。

在人文交流方面,2021年6月,中国驻罗马尼亚大使姜瑜通过会见、通电话等方式,分别与罗中之家、罗中友协、罗中协会、罗中工商会、罗中友好合作论坛等友好组织,以及来自各地的友好协会负责人和友好人士交流,共话中罗友谊,共谋合作前景。在中华人民共和国恢复联合国合法席位50周年之际,驻罗马尼亚使馆联合罗知名媒体《国家信使报》出版罗文版纪念专刊,通过纸质和网络渠道在罗发行。为迎接2022年北京冬奥会和冬残奥会,旅罗20个华社共同发起,并联合罗马尼亚最大友华社团罗中之家,以及红龙批发市场、尼罗投资集团

共同主办《喜迎北京冬奥会图片展》活动。

三、2021 年罗马尼亚对华政策的动因分析及未来政策展望

首先，罗马尼亚要努力保持与美国的特殊关系，与中国的中东欧合作必然放在罗美关系下讨论。罗马尼亚精英普遍认为美国是罗马尼亚主要战略盟友，超过 70% 的罗马尼亚人对美国持有积极的看法，而中国的重要性明显不如美国。尽管罗马尼亚政商界仍然有与中国密切合作的意愿和兴趣，也不会冒险挑战美国的态度。此外，罗马尼亚将不再向与欧盟没有双边贸易协议的国家的企业授予公共基础设施建设合同。

其次，罗马尼亚作为坚定的欧洲乐观主义者对中国中东欧合作是分裂欧洲的说法比较敏感。罗马尼亚它是欧盟机构和倡议最积极的支持者之一。罗马尼亚精英和民众对欧盟有很高的信任度，甚至有“盲目的信仰”，以补偿对国家政体的强烈不信任。欧盟仍被视为内部政治事务中的“民主监督者”、“问题解决者”和“合法行为者”。布鲁塞尔或其他西欧国家对中国的负面信号影响罗马尼亚人的观念，从而制约了现实中的中罗合作。罗马尼亚对中国的合作主流态度是，中国只是罗马尼亚和欧盟内贸易的补充，而不是替代品。

罗马尼亚对华政策都具有较浓厚的务实主义色彩，重点在于经贸领域即扩大对中国出口和引进中国直接投资。发展对华关系的动力和联系纽带主要集中在经贸领域，经贸利益很大程度上限制了在双边层面对中国政治价值观不满与安全忧虑的公开表达。罗马尼亚希望进一步加强与中国的经贸联系，挖掘两国对华出口的潜力，以弥补对华贸易逆差。但是在罗马尼亚看来，2012 年以来中国推进的“中国—中东欧”合作成果不均，导致了合作意愿的分化。部分西巴尔干的中东欧国家凭借自己规则洼地的优势，收获了比较多的项目。罗马尼亚因为期待和现实存在落差，对此产生了不满。认为中国是借助“中国—中东欧”合作打入了中东欧地区的基建投资和经贸市场。实际上导致的是中国的单赢，这种认知导致了对该合作机制热情衰减。

此外，罗马尼亚仍处于转型进程中，社会对政府的宽容、朝野政党的相互宽容、本国居民对外国移民的宽容等都处于较低水平。而民粹主义政党和激烈的政党斗争，也从侧面反映了社会宽容度的缺失。加之疫情以来，西方对华舆论普遍不利，也影响到对国内民众对中国的好感度，精英和媒体对中国怀疑态度持续增长。根据中国中东欧研究院的 2021 年民调，罗马尼亚居民对中国和罗马尼亚之间的关系的的评价低于中东欧国家的平均值，在中东欧国家中排名第 12 位。

总体而言，罗马尼亚仍然会在经贸层面加强与中国关系。但是对中国与中东欧合作持谨慎怀疑的态度与立场。罗马尼亚对华合作更多受到美国和北约以及欧

盟统一对华立场的牵制。

（宋黎磊，同济大学政治与国际关系学院教授、欧洲中心副主任）

2021 年波罗的海三国对华政策

自 2019 起，波罗的海三国对华政策中警惕防备倾向上升，突出表现为：三国安全部门、情报部门相继发布报告，渲染中国威胁；同时，三国在对华合作中表现出踌躇和质疑，特别是在中国投资、参与基础设施建设方面，中国在立陶宛克莱佩达港投资计划的搁浅就是其中一个例子；另外，三国或多或少出现的对“17+1”合作成效表示怀疑和失望的声音。在此阶段中，波罗的海三国对华政策虽仍以合作为主基调，但政策的两面性和矛盾性趋于强化。2021 年，在国际环境复杂性上升的背景下，波罗的海三国对华政策中的负面倾向加重、对抗性增强。尤其是立陶宛不顾中方多次严正交涉，违背自身在中立建交公报中所作的政治承诺，允许台湾当局设立“驻立陶宛台湾代表处”，公然在国际上制造“一中一台”，严重损害中国主权和领土完整，并试图获取欧盟对其反华政策的实质性支持。

一、波罗的海三国内政外交基本情况

内政方面，2021 年波罗的海地区国家首要任务仍然是应对新冠肺炎疫情。2020 年，三国防疫多管齐下，属于欧洲范围内疫情控制做得相对较好的国家。2021 年，变异毒株肆虐，加之疫苗供应不足和接种速度较慢，三国都出现了感染率急剧上升、卫生系统应对乏力的危急情况，遭遇了严峻的挑战。经济方面，三国虽都实现了一定程度的复苏，但整体上仍受制于疫情冲击、通货膨胀和供给侧瓶颈等负面因素的交错影响。就拉脱维亚来看，该国 2021 年就业率为 62.5%，其央行认为新冠疫情对该国经济增长产生了持续的下行影响。政治方面，三国 2021 年经历了不同程度的调整。例如，爱沙尼亚在 2021 年初进行政府换届，原总理拉塔斯（Juri Ratas）因政府及其领导的中间党成员涉嫌腐败案而辞职，改革党、中间党组成的新一届联合政府于 1 月 26 日宣誓就职，改革党主席卡娅·卡拉斯（Kaja Kallas）任总理。同时，拉脱维亚为促进经济发展和实现地区平衡在 2021 年进行了行政区划改革，大幅减少地方政府的数量。然而，在改革后的首次地方选举中，投票率跌至历史低点，拉脱维亚政府面临着社会信心降低的风险。

外交方面，在国际格局深刻调整背景下，波罗的海三国对外政策的依附性和变动性上升。从总体局势来看，全球疫情起伏反复，经济复苏分化加剧，大宗商品价格上涨、能源紧缺、运力紧张等风险交织叠加。从大国关系来看，拜登上台后，美国强化了与中国和俄罗斯的战略竞争与对抗，并试图拉拢欧盟共同遏制中国。欧盟则是基于自身利益谋求战略自主，对华政策竞争与合作并存，但更强调对中国的“制度性对手”定位。从周边局势来看，关于俄罗斯的危机感不断上升，

加之乌克兰周围局势进一步紧张和白俄罗斯边境难民危机凸显，波罗的海三国安全压力加大。在此背景下，波罗的海三国政府都在外交领域中继续强调北约的重要地位，谋求加强跨大西洋关系，并倾向于在此框架下形成对华政策。

二、波罗的海三国对华政策

2020年10月，立陶宛举行议会选举，中右翼祖国联盟-立陶宛基督教民主党人党主导的执政联盟上台执政，随后立陶宛对华政策风格明显转向激进，主要表现在以下几方面：

首先，对华政策意识形态化色彩加重，反华操作不断。中右翼执政联盟上台后，就提出立陶宛要实行“基于价值观的外交政策”。在此背景下，2021年立陶宛屡次在台湾问题上公然违背一个中国原则和国际关系准则，通过互设“代表机构”给予“台独”势力实质性支持。对此，立陶宛总理因格丽达·希莫尼特狡辩称“立陶宛希望与台湾建立更紧密的经济、文化和科学关系”，“这一步并不意味着与‘一个中国’政策有任何冲突或分歧”，拒不承认对中国主权和领土完整的侵犯。在中国与立陶宛外交关系降为代办级之后，立外交部仍执迷不悟，发表声明辩称“立陶宛重申坚持‘一个中国’政策，但同时有权像许多其他国家一样，扩大与台湾的合作，接受和建立非外交代表机构，以确保这种关系的实际发展。设立台湾驻立陶宛代表处是基于经济利益”。

第二，极力将其对华政策的影响扩至中欧合作层面，争取欧盟支持。在引发中立关系严重倒退后，立陶宛政府反而指责中方“对立陶宛施加政治、外交和经济压力的攻击性行为”，呼吁欧盟及其他盟友给予立陶宛全面支持，造成了一定的负面影响。例如，10月21日，欧洲议会通过所谓《欧盟-台湾政治关系与合作》报告。在中国宣布与立陶宛关系降级后，立外长兰茨贝尔吉斯寻求欧盟在供应链和融资方面给予立陶宛更多支持。此外，立陶宛还试图以中国-中东欧“17+1”合作为突破口，将其反华方针的影响扩至更广泛的中欧合作层面。2021年5月，立陶宛单方面宣布退出“17+1”，立外长兰茨贝尔吉斯还鼓动其他欧洲国家一同退出，攻击该机制“分裂”欧盟。立总统瑙塞达也表示，欧洲在对华关系上需要以一种声音说话，“欧盟27+1模式将最适合欧中对话的发展”。立副外长普兰克维奇斯还提出，中国对待立陶宛的态度为欧洲敲响了“警钟”，立陶宛退出“17+1”机制的举动不是反对中国，而是支持欧洲，欧盟应用一个声音对外说话。

第三，企图通过反华政策与美国战略重点对接，促使美国重视其地缘政治需求。2021年立陶宛对华政策的负面化、激进化，虽然是立国内政党政治激化背景下新政府上台后对外政策的一次急速转向，但并非偶然。立陶宛对外政策的基本特点是，将俄罗斯视为最大安全威胁，以融入西方为重要目标，在政策上追随美

国和北约。并且，由于安全方面对北约的依赖，在布鲁塞尔和华盛顿没有达成一致的问题上，立陶宛也倾向于跟随美国。拜登上台后，美国对中东欧的重视度下降，在“三海倡议”投资承诺、“北溪-2”等关键问题都有所反应。因此，在美国对华遏制打压的背景下，立陶宛选择改变务实合作的对华政策基调，对美国亦步亦趋。立总统瑙塞达曾在多个国际场合强调，要在以加强跨大西洋关系为目标的政策框架下进行对华交往。因此，立陶宛在涉台涉疆涉藏问题、中国-中东欧“17+1”合作、华为等中国企业在欧发展、网络安全等方面上不断制造事端，将对华、对俄的关系同质化的趋势加强。可以看到，立陶宛企图通过发起和参与反华倡议，影响欧盟对华政策议程，将自身塑造为美国整体战略持续联动的伙伴。因此，面对中立关系恶化所带来的经济损失，立外长兰茨贝尔吉斯也试图通过与美国的“双边协调行动”进行弥补，并借机加强双方合作。简而言之，在拜登政府上台后对中东欧国家有所冷落的情况下，立陶宛企图通过利用台海问题与美国遏制中国的战略重点相对接，提升自身在美战略中的地位，促使美国重视其地缘政治需求，即保证美国在本地区的存在，以及在对俄关系方面提供支持。

同处于波罗的海地区的爱沙尼亚和拉脱维亚，外交政策重点同样在于保证本国作为欧盟和北约成员国参与国际事务，巩固美国对其利益的支持。2021年这两国对华政策延续2019年以来的两面性，但强调价值观分歧和警惕防备的一面也明显上升。例如，2021年2月爱对外情报局发布了年度安全报告，其涉华部分依旧延续2020年不专业的作风，引用无根据的消息源抹黑中国，继续在安全领域渲染所谓“中国威胁”。2021年1月，拉外交部发布了2020年外交政策报告，其中的涉华内容释放了一系列不友好信号。3月，拉国家安全局发布了2020年度报告，涉华内容带有较强的意识形态偏见。7月，拉外交部发表的声明无端炒作和污名化中国在网络空间的活动。年底，拉外交部发布了《2021年外交政策报告》，其中也包含了中国“部署信息操纵行动”、“与一系列滥用网络活动有关”和“对地区稳定构成风险”等毫无根据的错误说法。

关于立陶宛以“发展经济关系”为幌子、行干涉中国内政之实的情况，爱沙尼亚和拉脱维亚也都有政治势力掺和其中。例如，2021年11月，以立陶宛国会所谓“友台小组”主席马尔代斯基为首的波罗的海三国国会议员共计10人抵台窜访。2021年12月，爱沙尼亚外交部在没有了解事实真相的情况下，诬称中国对立陶宛外交人员采取“胁迫行为”，为立方散播谣言和虚假信息帮腔站台。

三、波罗的海三国对华政策研判

2021年波罗的海三国对华政策负面态势上升，强调价值观分歧的一面凸显，务实合作政策路线相对式微。尤其是立陶宛不顾中立关系长期利益，对美亦步亦

趋，挥动“反华大旗”，对双边关系、中国-中东欧“17+1”合作乃至中欧关系都造成了不同程度的负面影响，短期内难以回归到对华务实合作为主的轨道上。

当前，立陶宛政界在对华政策上的意见分歧已逐渐暴露。2022年1月，立总统瑙塞达称，立允许台当局以“台湾”名义在维尔纽斯设立“代表处”的举动是个错误。此后，立政界各方出现了相互推诿和指责的状况。这反映出该国对华政策已陷入了某种程度的混乱，也暴露出此届政府在外交领域的短视与不成熟。同时，立陶宛学界也出现了批评之声，认为当前立陶宛外交环境日益恶化，既是外交工作不力所造成的，也是部分政客为获得政党竞争优势而牺牲长期政策共识的结果。对于该国对华政策走向，俄罗斯科学院远东研究所经济研究部负责人安德烈·奥斯特洛夫斯基指出：立陶宛的举动在波罗的海国家并非史无前例，上世纪90年代初，拉脱维亚也有过类似的行动，但最终除了招惹外交麻烦外，一无所获，只得让一切重回正轨，一两年后同样的故事也会发生在立陶宛，其他欧盟国家不会效仿立陶宛。

（孙贝芸，上海欧洲学会学术研究部研究员）

2021 年塞尔维亚对华政策

2021 年新冠疫情继续肆虐欧洲，塞尔维亚同样深受其影响，但得益于相对良好的对外政策，武契奇领导下的塞尔维亚同时获得了中俄欧美等多国研发的疫苗，广泛的疫苗接种极大地改善了当地的疫情形势。尽管国际局势风云变幻、内政外交挑战不断，塞尔维亚政府始终坚持维护自身利益为主，遵循既定对外政策导向，继续高度重视对华关系且全方面发展对华合作，稳步推进现有合作项目，续写后疫情时代的钢铁友谊。

一、塞尔维亚内政外交概况

2021 议会大选后组阁的塞尔维亚新政府在人事布局上较之前有较大调整，但考虑到反对派拒绝参选，执政党在议会中占据绝对优势，原本形式上统一的反对派也逐步解散而各立门户，一定程度上确保了现有政权的稳固性，也使新政府得以延续执行既定政策。

国际局势上，2021 年初特朗普与拜登政权更替对于塞尔维亚而言不容乐观，这主要在于拜登本人早年对于前南联盟与塞尔维亚民族的偏见以及对于科索沃问题的极端言行。欧盟方面，借以特定问题策应美方向中国施难的同时，也时常借机指责塞尔维亚政府对华合作，而在欧美各方的纵容下科索沃当局也在不断挑衅塞尔维亚中央政府。邻国黑山新成立的多党联合政府原本已缓和与塞关系，后围绕波黑战争及宗教问题认知差异而引发矛盾。俄罗斯则继续在民生供应与科索沃议题上对塞尔维亚大力支持，双方间的政治经济利益也逐步成为塞尔维亚入欧道路上十分明显的绊脚石，尤其是涉及俄罗斯与乌克兰问题以及白俄问题时，因并未完全跟随欧盟对外政策而广受西方诟病。

无论如何，2021 年塞尔维亚继续坚持对外政策的“四大支柱”策略，即同时发展与中、俄、欧、美关系，积极且务实地开展合作，在多边关系中维持相对的中立平衡状态。

二、稳步推进对华各领域合作

得益于行之有效的防疫措施与稳定且持续的疫苗供应与接种政策，塞尔维亚经济逐步复苏，中塞两国间各项合作已逐步克服疫情影响下的客观困难，持续稳步推进既有项目，同时在其他诸多领域不断取得重大进展。

1、医疗合作

为有效遏制新冠疫情的持续蔓延，塞尔维亚积极开展对华疫苗和防疫合作。

随着9月份首批中国新冠疫苗原液运抵首都贝尔格莱德及国药集团、塞尔维亚政府、阿联酋G42集团联合建设的塞尔维亚疫苗工厂奠基仪式的举行，塞尔维亚即将成为第一个生产中国新冠疫苗的欧洲国家，除满足塞尔维亚本国需求，更有望将剩余部分出口到其他巴尔干地区，扩大疫苗外交范围以惠及更多周边国家人民。12月由华大基因和塞尔维亚国家分子遗传和基因工程研究所合作的塞尔维亚基因测序和生物信息中心建设落成，对华合作将有力推动塞方生物技术与生物经济的发展，更能够在疫情期间密切跟踪境内新冠病毒的变异情况，这种医疗卫生和生物技术领域的高新技术合作将成为未来塞对华合作新亮点。

2、基础设施建设领域合作

基础设施建设是塞对华合作重点领域，其中匈塞铁路是重中之重。目前已完成首都贝尔格莱德到第二大城市诺维萨德施工建设，且有望在2022年3月通车运行。诺维萨德以北段路也已举办开工仪式，建设在即，此外塞中还共同签署《轨道车辆合作谅解备忘录》，为两国轨道交通装备领域合作创造了条件。武契奇曾表示，匈塞铁路的建成将意味着人民生活水平和工资待遇的提高，更意味着子孙后代更美好的未来，塞尔维亚和中国及匈牙利除了务实的国际关系，更有相互尊重、真诚的友谊。

其他推进落实的基建项目还包括：山东高速集团承建的伊维拉克—拉伊科瓦茨快速路以及塞尔维亚多瑙走廊波扎雷瓦茨—戈卢巴茨快速路建设项目、中国路桥承建的“米洛什大公”高速公路新贝尔格莱德至苏尔钦以及普雷利纳至波热加路段建设项目、中国电建参建的上米拉诺瓦茨绕城路项目与贝尔格莱德地铁车辆段建设。另外还有涉及环保方面的项目，包括中国路桥承建的克拉古耶瓦茨市污水处理项目、中国路桥承建的诺维萨德污水管网建设项目。由于中国企业在疫情形势下客服重重困难、保持既有效率完成既定合作项目，同时努力拓展新的合作机遇，塞尔维亚对华基建领域合作深入发展。

3、其他领域合作

文化方面，和中国签署了《2021-2024年文化合作计划》，尽管新冠疫情客观上影响了面对面交流，但双方仍通过线上组织形式多样的活动拉近两国人们距离，该协议的签署将加强双方戏剧艺术、音乐、文化遗产保护、文化创意产业等领域合作。同时，中国文化中心也已建成开放，将成为塞尔维亚人民了解中国的新窗口，也将成为两国文化旅游交流的新平台。

体育方面，塞方明确表示密切关注且坚信中国将以最高水平成功举办北京冬奥会和冬残奥会，以实际行动支持北京冬季奥运会，正面回击西方势力借口人权问题抵制冬奥的无理行为。此外众多中国品牌及中国公司开始赞助部分塞尔维亚国家体育代表队，以软实力提升国家形象及企业知名度，增进与普通民众的距离。

军事方面，塞尔维亚接待了中国国务委员兼国防部长魏凤和的访问，同时接受了中国人民解放军向塞尔维亚军队提供的抗疫援助。此外，塞方还从中国采购六架 CH-92A 无人机，成为首个进口中国航空设备的欧洲国家。

警务方面是近年来双边合作的新亮点，两国在国际刑警组织等多边领域合作方面也很顺利。5 月塞内务部部长武林和中国国务委员兼公安部部长赵克志举行视频会晤并签署《中塞驾驶证互认换领协议》。

为协调推进两国各领域务实合作，3 月塞尔维亚总统武契奇还曾主持召开特别会议，农业部长、财政部长、经济部长、环保部长、交通基础设施建设部长以及我国驻塞大使与在塞中资企业代表共同出席，塞方明确将继续坚定发展对华合作，不断深化两国全面战略伙伴关系。双方会后也对外介绍了两国务实合作推进情况及下一步设想。

4、高层互动

受制于新冠疫情防控的现实阻碍，双边政治高层互动虽有阻碍仍十分频繁。年初塞尔维亚外交部长塞拉科维奇感谢国务委员兼外长王毅的新年祝福并表示塞外交部将继续致力于促进双边关系，加强双方在中国—中东欧国家合作和“一带一路”倡议框架内的合作。

2 月塞总统武契奇出席中国—中东欧国家领导人峰会。5 月塞外长塞拉科维奇访华。6 月塞总统武契奇与习近平主席通电话，塞国民议会议长达契奇与中国全国人大常委会委员长栗战书举行视频会谈。7 月塞总统、前进党主席武契奇出席中国共产党与世界政党领导人峰会，塞总理布尔纳比奇在 2021 年生态文明贵阳国际论坛开幕式上发表视频致辞。10 月国务委员兼外长王毅访问塞尔维亚，着重介绍习近平主席提出的“全球发展倡议”，塞总统武契奇表示塞方表示赞同并愿积极参与落实。

三、科索沃问题

去年特朗普牵头塞科双方领导人在华盛顿签署的经济正常化协议，一度影响当地局势，可由于当事人中的美国时任总统特朗普、科索沃当局时任总理霍提均已下台，且塞科双方均未在各自议会中通过该决议，甚至科索沃当局现任总理库尔提当时作为反对派领导对此严厉反对，故而该协议影响力逐步趋弱，但科索沃当局却因拜登个人因素重获靠山，不断在相关议题上挑战塞方底线。

在上述背景下，5 月我国驻塞大使陈波拜会塞尔维亚政府科索沃和梅托希亚办公室主任佩特科维奇时重申中方尊重塞主权和领土完整，赞赏塞政府通过对话寻求问题解决的努力，塞方也赞赏中方在科索沃问题一贯奉行的原则立场，感谢中方对塞的理解和支持。9 月武契奇向陈波大使介绍科索沃局势最新情况，双方

就相关问题交换意见。

需注意的是，当下塞尔维亚政府在应对上十分被动，且受制于美国拜登政府的强硬态度以及欧盟层面主导的和稀泥式和谈，实际上完全放任科索沃当局恣意妄为。未来该地区局势势必因突发因素再次紧张升级，影响到塞尔维亚国家自身的主权与领土完整，并影响中方在塞尔维亚乃至巴尔干地区整体投资利益以及相关区域话语权，美方也会借机攫取更多地区利益。

四、对华合作的现实困境与挑战

中塞间的经济为导向的务实合作明显触犯欧美等国在塞利益，美国因为拜登个人因素搁置 DFC 暂时性放缓在塞投资，而欧盟则一直将西巴尔地区视为扩张势力范围，对于该地区的非欧盟因素慎之又慎，欧美对于中国主导的不针对第三方的双边政策并不认同，因此塞尔维亚政府制定对华政策时遭遇多重挑战。

欧盟官方层面不止一次地批评“一带一路”项目不公开不透明，甚至借口严重债务危机引发当地知识分子对华发动舆论攻击。随着对塞投资规模扩大，众多头部中资企业也逐步成为西方势力进攻的目标，位于波尔的紫金矿业与位于兹雷尼亚宁的玲珑轮胎均因相关员工待遇问题被个别媒体抹黑炒作，尽管事后查明多为分包商的个体行为，但抹黑效果已达成，塞尔维亚民众对华好感度也因此有所降低。

以贝尔格莱德安全政策中心与欧洲事务研究所调查数据为例，塞尔维亚民众就哪个国家帮助最大的问题上，近两年中国已由 75% 降至 56.4%，而欧盟则由 3% 升至 17%，俄罗斯几乎维持在 10% 到 10.3% 左右，亲西方媒体大为宣传欧盟为最大援助国。同时由于力拓集团在塞尔维亚西部城市洛兹尼察投资锂矿问题上引发的民变式抗议，民间非政府组织异军突起，无形中也涉及到了中资企业的环保问题，波尔与兹雷尼亚宁等地的民间团体也与洛兹尼察示威民众串联游行，迫使塞尔维亚政府部门与中资企业必须正面严格应对。

另外免签带来的隐形问题近期逐步凸显，由于我国执行严格的入境检疫措施以及国内媒体对于塞尔维亚国家的广泛而正面宣传，众多域外华人华侨不断涌入免签的塞尔维亚，华人数量的激增带来了诸多不良问题。同时部分中资企业员工因个人因素自行变卖公司为其购买的回国机票而选择滞留本地，直接导致华人数量的无序增长，影响当地社会治安，部分区域对中国人的负面印象逐步攀升，长此以往势必影响着塞尔维亚政府未来的对华政策制定。

五、未来展望

塞尔维亚前总统尼科利奇曾表示，2021 年中国在疫情条件下取得的社会发展成就为促进世界和平发展作出的贡献，塞中两国在基建、能源、投资等各领域合作成效显著，两国关系朝着正确方向快速推进，塞将一如既往坚持对华合作政策，不断巩固两国传统友谊。

未来塞尔维亚对华政策仍以友好合作、互利共赢为基础，但西方势力也正在从人权、民主等议题对中国政府的直接正面攻击逐步转型民间对中资企业的负面抹黑，同时借科索沃议题不断挑战塞尔维亚政府底线，以政治与经济利益，甚至裹挟着选举因素动摇塞尔维亚政府的对华政策。对此，我国无论是官方还是民间均需要认真对待，以针锋相对的实际行动续写中塞钢铁友谊。

（费正健，塞尔维亚贝尔格莱德大学博士生）

