

# 欧盟的大国和地区政策

(2023)

总第3期

复旦大学中欧关系研究中心

上海欧洲学会

2024年4月



# 欧盟的大国和地区政策 (2023)

总第 3 期

复旦大学中欧关系研究中心  
上海欧洲学会  
2024 年 4 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](mailto:jianjunbo@fudan.edu.cn), [peteryang@sies.org.cn](mailto:peteryang@sies.org.cn)

# 目 录

前言.....	04
2023 年欧盟的中国政策.....	06
2023 年欧盟的美国政策.....	12
2023 年欧盟的俄罗斯政策.....	16
2023 年欧盟的印度政策.....	19
2023 年欧盟的日本政策.....	24
2023 年欧盟的东盟政策.....	28
2023 年欧盟的中东政策.....	32
2023 年欧盟的非洲政策.....	36
2023 年欧盟的拉美政策.....	41

# 前言

近些年来，欧盟在维护跨大西洋同盟基础上，对非西方世界的关注日益重视，这由它对自身国际战略地位的重新定位及国际局势的变迁所带来的挑战所决定。从国际格局来看，非西方世界的整体性崛起不仅给欧盟带来日益强大的经济竞争压力，也给它带来需要借助非西方世界壮大自身，实现战略自主目标的动力。

在此背景下，2023 年欧盟的大国和地区政策主要围绕两个目标而展开，一是为了应对俄乌冲突所带来的各方面挑战，二是为了充分提升自主性而加强对其他地区的介入或提升相互关系。为了前一个目标，2023 年欧盟和美国拜登政府继续在援助乌克兰以抵制俄罗斯方面加强了合作，尽管双方援乌意愿有所下降；另外，双方在如何促进美西方产业链韧性方面开展了大量协商，尤其包括在贸易和技术理事会（TTC）中的协调。双方还在印太地区开展了防务合作，包括共同实施有针对性的军事演习，等等。当然，欧盟不仅通过跨大西洋同盟关系以应对俄乌冲突，也通过加强与非西方世界的合作来降低因俄乌冲突所导致的本土能源持续短缺及相关困境，譬如与非洲能源富有国家阿尔及利亚等所开展的化石能源和新能源开发的合作。

为了后一个目标，欧盟进一步积极加强和全球南方国家的多领域合作关系，这包括与拉美和东盟等地区的自贸协定谈判，和印度所加强的在防务、经贸和政治领域的合作，以及在非洲开拓新的矿石生产以应对所谓原材料供应链安全的合作，等等。不过与中国的关系不能视作欧盟与全球南方关系的一部分，尽管中国当然属于全球南方，但欧盟的全球南方政策的本质是为了拉拢后者而应对它所认为的与来自包括中国在内的一些国家的地缘政治竞争。

总之，与前一年类似，2023 年欧盟的大国和地区政策是为了应对眼前俄乌冲突所带来的安全威胁，以及为了长远上获得战略自主，在这短期目标和长期目标之外，其他各种努力主要是为了促进欧盟经济的复苏。

然而，欧盟尽管能将其大国和地区政策清晰地汇聚为上述两大或三大目标，但如何推进具体的对外行动有时存在内部争议。最为明显的案例是 2023 年发生

的巴以冲突，在如何处理这一问题上，欧盟不同机构、不同成员国乃至同一国家不同政党之间都存在鲜明的立场差距。这种内部立场差距还体现在其对美、对华、对俄和对拉丁美洲等政策之上。

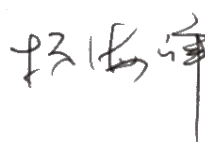
显然，基于政府间主义的欧盟对外政策会始终受制于不同成员国和不同机构间立场差距的制约，这反映了欧盟机构权限的混乱、成员国利益和价值观偏好的巨大差异、欧盟决策机制的极大局限，以及欧盟内部统一的战略文化的相对缺失。

在可见的未来，除了为欧洲市场寻求机会外，欧盟的大国和地区政策依然会围绕解决俄乌冲突及其各类外溢问题和提升战略自主地位而展开。但无论如何，它终将在巩固欧美同盟关系、拉拢全球南方、及应对它所定义的游离在西方和全球南方之外的中国、俄罗斯和其他少数国家这三者之间，需要找到一个恰当的平衡点。考虑到内部复杂的偏好和决策机制等各种因素的影响，这一任务将会给欧盟对外政策带来持续的挑战。

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



# 2023 年欧盟的中国政策

龙静

上海国际问题研究院欧洲研究中心副主任

2023 年是中欧领导人会晤机制建立 25 周年和中欧建立全面战略伙伴关系 20 周年。在中方防疫政策做出重大调整后，中欧之间政治互动频繁，不同层级和领域的对话机制得到线下恢复。例如，中欧之间先后举办了第二次中欧数字领域高层对话、第六次中欧海洋综合管理高级别对话、第十次中欧经贸高层对话和第十二轮中欧高级别战略对话等。当然，备受关注的当属 12 月 7 日在北京召开的第二十四次中国-欧盟领导人会晤。这是欧洲理事会主席米歇尔和欧盟委员会主席冯德莱恩这两位欧盟重要领导人物自 2019 年上任后首次共同赴华，与中方领导人举行线下当面会晤。

与此同时，中欧之间的摩擦和分歧并未得到有效弥合。2023 年 3 月，欧盟委员会主席冯德莱恩在访华前有关中国的公开演讲中首次提出了“去风险”一词，并以此为借口继续不断丰富政策工具箱。年内，欧洲议会通过了《反经济胁迫工具法案》，欧盟委员会发布了一份保护关键技术的清单，还发起了对中国电动汽车的反补贴调查。同时，欧盟在多种场合表达对与中国在乌克兰问题上所持立场的不满。可见，中欧关系在过去一年里没有完全走出较为负面的气氛，尚未回归到“全面战略合作伙伴”应该包含的实质关系。

从经济关系来看，双边贸易额出现下滑迹象。根据欧盟最新发布的季度性统计数据，2023 年第三季度欧盟从中国进口较 2022 年第一季度下降了 2.2%，对华出口下降了 0.9%。这与 2022 年中欧贸易额猛增 23%形成了巨大反差。这一现象背后原因复杂，原因之一是欧盟经济深受乌克兰危机引发的负面影响，而中国则处于疫后经济的恢复阶段，双方均出现消费疲软、需求收缩的现象。原因之二则是欧盟以“去风险”为名，对华采取高科技产品限制出口、转移部分产业链、推进关键原材料供应多元化等举措逐步发挥了一定的效应。

2024 年对于欧盟对华战略的制订与推进而言，将是关键一年。欧盟将举行重要的欧洲议会选举，并随之产生新一届欧盟机构的领导。即将卸任的欧盟委员会和议会将在对华战略方面留下怎样的政治遗产，新一届欧盟领导是否会延续既往对华定位与政策原则，还是有所调整？长期化复杂化的地缘冲突是否会进一步

干扰中欧关系，都将在 2024 年内逐步显现答案。

## 一、2023 年欧盟的对华战略的主要新特征

第一，欧盟对华的行动能力不断增强。曾经，欧盟多次批评中国与中东欧国家之间的合作机制有“分而治之”之嫌，并不断呼吁 27 个成员国应该在对华政策上保持与欧盟机构一致，侧面反映出欧盟在包括对华政策的外交领域依然处于一体化程度较弱的水平。然而，欧盟的外交能力在近年得到快速提升，具体表现为：拥有更高的决策效率，对外发出更统一的声音，产生辐射范围更大的影响。近年来，欧盟各类以防华遏华为目的的政策工具以前所未有的速度完成了从起草、发布到通过、生效的过程。个别国家的反对意见也往往能够通过欧盟内部更趋交易性的外交协商得到解决。这些以法案为形式的政策工具不仅将对中欧政治与经贸关系造成直接且深远的影响，甚至还可能对其他地区或国家的对华经贸关系产生辐射影响。

第二，欧方对华战略中“极化”思维、“地缘政治”思维等传统政治思维强势回归。过去，欧盟强调多边主义，反对我方提出的“多极化”发展趋势。但当前，欧方不仅承认此国际格局的发展态势，更认为自身通过乌克兰危机也成为了当今地缘政治中的“一极”。正如博雷利访问中国时候强调的，欧盟已渐渐从过去的国际贸易力量、世界经济力量升级成为地缘政治力量。在此认知上，欧盟高度关注中美关系的起伏变化，尤为担心自己在大国互动中处于“缺位”状态，迫切期待中欧峰会能够在年底顺利召开，借此与中美最高领导人的旧金山会晤达成平衡。欧盟对华战略中出现了一对不容忽视的矛盾：一方面，欧方不断对中方强调，不应该通过别国（美国）来看待欧盟，欧盟的对华战略是独立的，基于自身利益的，有别于美国的；但是另一方面，欧盟近年来开启或加强了与美国盟友一系列涉及中国的沟通协调机制，例如涉华对话机制、欧盟-美国贸易和技术委员会、G7、北约峰会、美欧峰会等，通过双边和小多边机制不断加强遏华政策工具的交流与协调。同时，传统的地缘政治思维也在欧盟内部得到强势回归。欧盟委员会主席冯德莱恩上任伊始就曾宣布本届欧盟是一个“地缘政治委员会”。尤其是在乌克兰危机升级后，欧盟更是认为中欧已经由于乌克兰危机成为地缘政治利益相互冲突的对立方，不再认可中国长期强调的“中欧之间没有地缘政治矛盾，没有根本利害冲突”的说法。

第三，欧方不断弱化中欧关系中的双边议题，使得中欧关系的双边属性遭受

侵蚀。中欧关系一直都是多层次、多维度和多领域的，双方交流、协商与合作往往超过双边范畴，具有更加深远的地区和国际影响。但是中欧双边维度的关系永远是中欧关系的基石和动力之源。当前，中欧双边层面上虽然各类对话机制都基本得到了恢复，但是很多问题并未找到妥善解决的方案，反而陷入了死胡同。例如，经贸领域，一方面，欧盟抱怨巨额贸易逆差难以改变，另一方面却在高科技领域不断加大出口限制力度。另一方面，欧盟将中国视为制度性对手，认为意识形态、价值观和政治制度上的差距难以逾越、无法改变，在此认知上对华合作的政治意愿不断减退，将绿色能源、互联互通等都逐步排除在合作之外，把合作范围收窄到气候变化等有限的全球治理领域。从近期中欧较为频繁的官方互动来看，欧方更希望与中国对话的是乌克兰危机和巴以冲突，对中方提出更加具体的要求，但是对于欧方发起的对中国电动汽车的反补贴调查等有损中欧双边经贸关系的问题却缺乏化解意愿。欧方眼中的“中欧合作点”不断从双方共同关切的领域向美欧自身引爆的地区冲突转移，并借“影响中欧关系前景”之说逼迫中国更深程度地卷入上述问题。欧方对中欧领导人峰会的期待也更多是为了体现自身在大国博弈中的国际地位，对解开双边关系困境的意愿并不强烈，与中国对中欧峰会的期待存在巨大“错位”。

第四，欧盟对华战略的理念和目标与欧盟整体外交战略日益融合，成为推动欧盟全球战略部署的动力之一。近年来，欧盟高度重视同非洲、东南亚各国及地区组织发展和提升经贸及政治关系。2022年2月，欧盟-非盟召开第六次领导人峰会，强化伙伴关系，欧方宣布总价1500亿欧元的对非投资计划。2022年底，欧盟与东盟首次召开峰会，双方将关系提升为战略伙伴关系。2023年9月，欧盟又支持并参与了美国倡导建立的“印欧经济走廊”（IMEC）。这些外交动向背后的战略考虑，不仅仅是看好上述新兴经济体的市场发展潜力，更是希望通过与上述地区建立新的产业链和供应链，减少对中欧经贸关系的依赖，甚至实现替代，是欧方对华“去风险”战略在其全球战略中的具体推进和落实。

## 二、2024年欧盟对华战略的展望

2024年将依然是一个变乱交织，充满不确定性的年份。要增强国际政治的稳定性，激发世界经济的可持续发展，需要中欧双方的携手努力，尤其是欧方对华战略的调整，为改善中欧关系释放出更大诚意和动力。

首先，为双边层面的问题解决做出更大努力。双边经贸关系是决定中欧关系



能否稳定友好发展的基础。只有解决好目前面临的问题，合理界定特定产业“去风险”的范围和程度，双方共同营造开放、公平、友善的营商环境，积极正面地看待中欧经贸相互依存关系，才能为中欧更大领域更深层次的合作夯实基础。

其次，将关注点从“差异”转向“共性”。在不同的政治体制、发展模式和价值标准中挖掘、界定和巩固具有共识的内容，扩大相关合作。习近平总书记提出“全人类共同价值”，和欧洲倡导的价值理念有诸多重合，可以具化为合作空间。例如中欧两大世界力量都尤为关注气候变化、环境保护、全球性贫困、不平等与歧视、恐怖主义袭击、全球公共卫生等一系列全球性议题，并各自设定了愿景目标和发展战略。但是，这些全球性议题的解决不能仅靠一个国家，而是需要国际社会的共同智慧和协同努力。中欧可以加强这些议题的政治对话、政策协调和联合行动。

再者，坚持以“务实”作为中欧之间最重要的相处之道。过度强调意识形态和价值观差异在当今这个大国博弈加剧的时代只会进一步加剧大国对立和冲突，国际社会集团化的风险。无论对于双边问题的解决还是对于地区或全球性议题的缓和都无济于事。

此外，采取更加积极的举措，加速恢复人员往来，在未来开展更多常态化、机制化的人文交流，让更多理性、客观、全面的声音改变当前充斥着偏见和误解的欧洲对华舆情环境。

然而，针对上述调整和改变的阻力可能是巨大的。2024 年将是欧洲重要的选举年，6 月初举行的欧洲议会选举可能产生一届更为民粹化的欧洲议会，并推举出一个更趋保守的欧盟领导班子。当本届欧盟委员会的诸多政治遗产对欧盟对华战略产生持续性负面影响的同时，新一届欧盟委员会会否延续这一风格，进一步采取同样的政策选择，将是中欧双方及国际社会关注的焦点。

表一：中欧近五年经贸关系<sup>1</sup>（单位：亿欧元）

年份	2018	2019	2020	2021	2022	2023
贸易总额	5306	5620	5879	6972.6	8563	/
欧盟对华出口	1879	1985	2028	2235	2303	/
欧盟从华进口	3426	3635	3851	4738	6260	/

<sup>1</sup> 数据来源：欧盟统计局，

[https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=China-EU\\_-\\_international\\_trade\\_in\\_goods\\_statistics](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=China-EU_-_international_trade_in_goods_statistics)

注：不含港澳台地区，2020年起不含英国。

**表二：中欧近五年投资关系（单位：亿美元）**

年份	2018	2019	2020	2021	2022	2023
欧盟对华投资流量	104.2	73.1	56.9	51.0	100.3	/
欧盟对华投资存量	1005.4	1109.6	1182.7	1233.7	1334.0	/
中国对欧盟投资流量	88.7	107.0	101.0	78.6	69.0	/
中国对欧盟投资存量	907.4	939.1	830.2	959.0	1011.9	/

注：不含港澳台地区，2020年起不含英国。数据来源：《中国外资统计公报2023》，中华人民共和国商务，2022年中国对外直接投资统计公报，中华人民共和国商务部、国家统计局、国家外汇管理局

**表三：2023年中国-欧盟高层互动情况**

日期	互动情况
2023年4月6日	中国国家主席习近平会见来华访问的欧盟委员会主席冯德莱恩，并同法国总统马克龙、欧盟委员会主席冯德莱恩举行中法欧三方会晤。同日，中国国务院总理李强会见欧盟委员会主席冯德莱恩。
2023年4月25日	中国商务部部长王文涛在布鲁塞尔与欧盟委员会执行副主席兼贸易委员东布罗夫斯基斯举行会谈。
2023年7月4日	中共中央政治局常委、国务院副总理丁薛祥在北京同欧盟委员会执行副主席蒂默曼斯举行第四次中欧环境与气候高层对话。
2023年8月6日	中共中央政治局委员、外交部长王毅同欧盟外交与安全政策高级代表博雷利通电话。
2023年9月18日	中共中央政治局委员、国务院副总理张国清在北京与欧盟委员会副主席尧罗娃共同主持第二次中欧数字领域高层对话
2023年9月22日	第六次中欧海洋综合管理高级别对话在深圳举行。自然资源部部长王广华和欧盟委员会环境、渔业和海洋事务委员辛克维丘斯共同主持对话。
2023年9月24日	商务部部长王文涛在京与来访的欧委会执行副主席兼贸易委员东布罗夫斯基斯举行会谈。
2023年9月25日	中共中央政治局委员、国务院副总理何立峰与欧盟委员会执行副主席东布罗夫斯基斯在北京共同主持第十次中欧经贸高层对话。
2023年9月25日	第九次中欧环境政策部长对话会在京召开。生态环境部部长黄润秋与欧盟委员会环境、海洋与渔业委员维尔吉

	尼尤思·辛克维丘斯共同出席对话会。
2022年10月12日	中国国家能源局局长章建华在北京与欧盟能源委员西姆森共同主持召开第十一次中欧能源对话。
2023年10月13日	中共中央政治局委员、外交部长王毅在北京同欧盟外交与安全政策高级代表博雷利举行第十二轮中欧高级别战略对话。
2023年12月7日	中国国家主席习近平会见来华举行第二十四次中国—欧盟领导人会晤的欧洲理事会主席米歇尔和欧盟委员会主席冯德莱恩。中国国务院总理李强同欧洲理事会主席米歇尔、欧盟委员会主席冯德莱恩共同主持第二十四次中国—欧盟领导人会晤。

# 2023 年欧盟的美国政策

严少华

复旦大学中欧关系研究中心青年副研究员

在俄乌冲突僵持不下、哈以冲突节外生枝背景下，确保美国对欧洲事务的投入，尤其是对欧洲的安全保证依然是 2023 年欧盟对美国政策的首要目标。由于俄罗斯能源被制裁，加上欧盟自身经济竞争力下滑，确保美国对欧洲的能源供应也是欧盟对美政策的重要目标。为此，欧盟在 2023 年继续加强与美国在政治、经济与安全等领域的协调与合作，在俄乌冲突等关键问题上跟随美国的领导。与此同时，在美国国内政治不确定性增加的背景下，欧盟继续寻求构建更加平衡的对美关系，试图减少对美国的依赖，增强欧盟自身的自主与韧性。

## 一、2023 欧盟对美政策背景

### （一）欧洲地缘政治环境持续恶化

2023 年欧洲地缘政治环境进一步恶化。由于欧美承诺的对乌援助，尤其是武器援助没有完全兑现，乌克兰预期的夏季攻势并没有如期展开，俄乌冲突陷入僵持的格局。这种僵持的局面又反过来影响欧美持续援助乌克兰的决心，欧盟和美国都出现了一定程度的援乌“疲劳症”，美国国会迟迟未能通过援乌法案更是加剧了欧盟对俄乌冲突局势的担忧。此外，2023 年哈马斯袭击以色列引发哈以冲突，让原本脆弱的中东局势陡然紧张。作为冲突外溢的一部分，也门胡塞武装自 2023 年 11 月以来持续袭击路过红海的船只，对全球贸易和地区稳定构成了威胁。俄乌冲突的持续和哈以冲突的爆发使得欧洲夹在了两场战争中间，地缘政治与安全环境面临更加严峻的挑战。

### （二）欧盟与美国经济差距扩大

欧盟经济在 2023 年失去了后疫情时代的复苏动能。俄乌冲突引发的能源冲击依然在威胁欧盟的能源安全，引发通胀高企，提高了欧洲制造业成本。为应对通胀危机，欧元区显著提升了利率，对欧洲经济竞争力构成了压力。地缘政治紧张和大国竞争的加剧又引发了全球贸易的萎缩，对欧盟的外向型经济造成冲击。所有这些因素叠加在一起，让 2023 年欧盟经济的表现低于预期。总体上，2023 年欧盟 GDP 增长了 1%，欧元区增长了 0.7%，而欧盟最大的经济体德国则取得了

0.5%的负增长，甚至有陷入技术性衰退的风险。相较而言，美国经济表现更为强劲。2008年，欧元区GDP（14.2万亿美元）与美国（14.8万亿美元）旗鼓相当。到2023年，欧元区GDP刚超过15万亿美元，而美国GDP则达到26.9万亿美元。欧盟与美国的经济差距越来越大，加深了欧盟的焦虑。

### （三）欧美右翼民粹主义抬头

在俄乌冲突引发欧洲能源和通胀危机以及巴以冲突可能引发新一轮难民潮的背景下，2023年欧洲政治右倾更加明显。右翼民粹政党崛起不仅仅是部分成员国的一个现象，而是全欧盟范围内的现象。在成员国层面，右翼民粹政党纷纷走上执政舞台，其中既包括匈牙利、斯洛伐克等中东欧成员国，也包括意大利与荷兰等传统欧盟核心国家；在欧盟层面，由极右翼政党组成的“认同与民主党团”（Identity and Democracy）呼声也越来越高。在美国，特朗普在民调方面的领先进一步鼓舞了欧洲的右翼民粹力量。

## 二、2023 欧盟对美政策内涵与特点

### （一）政治与外交领域

在政治与外交领域，欧盟与美国进行了双边与多边层面的紧密互动。2023年5月19日，G7峰会在日本广岛召开。5月30日，欧美贸易与技术理事会（TTC）第四次部长级会议在瑞典吕勒奥召开，重点讨论了人工智能和数字化等产业议题。7月11日，北约峰会在立陶宛首都维尔纽斯举行，重点讨论对乌克兰的援助及其加入北约前景、加强北约东部防御以提升威慑力。9月9日，G20峰会在印度首都新德里举行，重点讨论可持续发展、绿色发展、多边开发银行改革、数字公共基础设施建设等议题。10月20日，欧美峰会举行，欧洲理事会主席米歇尔与欧盟委员会主席冯德莱恩在峰会期间与美国总统拜登分别进行单独会谈，显示欧盟领导层在哈以冲突等外交政策问题上存在分歧。

### （二）经贸与技术领域

在经贸与技术领域，欧美合作与分歧并存。通过TTC等双边机制，欧盟继续加强与美国在人工智能、半导体、出口管制以及应对所谓不公平贸易行为等方面的协调。为了缓解能源危机，欧盟委员会与美国同意设立能源安全联合工作组，讨论增加来自美国的液化天然气进口。2023年4月，第十次欧美能源理事会（EU-US Energy Council）召开，重点讨论跨大西洋能源合作以及与能源相关的供应链问题。来自美国的能源出口，在很大程度上帮助欧盟缓解了能源危机。

在诸多经贸与技术议题上，欧盟与美国分歧同样明显。在《全球可持续钢铝协议》问题上，欧美峰会未能达成一致。围绕《通胀缩减法案》对欧盟新能源汽车产业的冲击，欧盟继续向美国表达关切，但收效甚微。2023年3月，欧盟与美国启动《关键矿产协定》谈判，试图重构关键矿物供应链并使欧盟矿物生产和加工企业有权享受《通胀缩减法案》所规定的补贴，但美国能在多大程度上向欧盟让步仍然是一个疑问和可能的障碍。在数字与人工智能的监管问题上，欧盟与美国仍然存在鸿沟。在《数字服务法》与《数字市场法》框架下，2023年欧盟对Meta和苹果等美国数字企业开出天价罚单，显示欧盟在数字监管领域的雄心。2023年12月，欧盟就世界上第一部全面的《人工智能法案》达成初步协议，显示出与美国不同的人工智能治理模式。

### （三）安全与防务领域

在欧盟与防务领域，欧盟继续依赖美国并追随美国的领导，但欧盟也在强化其相对有限的自主性，并在北约的亚太转向等问题上与美国有一定分歧。在安全与防务问题上，欧盟追随美国继续制裁俄罗斯，并向乌克兰提供全方位援助。2023年6月，欧盟理事会通过决议，将“欧洲和平基金”的规模再增加35亿欧元，以确保有足够的资源用于援助乌克兰，但在购买美国武器还是欧洲武器的问题上，欧盟内部存在分歧。2023年12月1日，欧盟与美国在华盛顿举行了第二次安全与防务对话，双方就军事援助乌克兰以及防务产业合作等议题进行了深入讨论。

在印太战略问题上，欧盟继续加强与美国的协调。2023年3月24日，欧盟与美国在印太战略框架下举行了首次联合海军演习。参加演习包括美国海军保罗·汉密尔顿号驱逐舰以及参加欧盟海军“亚特兰大”使命团(Operation Atalanta)的西班牙海军索菲亚王后号和意大利海军卡洛·伯伽米尼号护卫舰。这次演习是欧盟与美国在印太地区所谓“共同承诺”的一部分，具有重要的象征意义。2023年6月25日，欧盟对外行动署秘书长斯特凡诺·桑尼诺与美国副国务卿纽兰共同主持了第四次欧美印太事务高级别磋商会议(EU-U.S. High-Level Consultations on the Indo-Pacific)。欧盟与美国就印太地区地缘政治趋势、印太互联互通、海上安全合作等议题进行了讨论。

## 三、2024 欧盟对美国政策展望

美国大选无疑是2024年欧盟对美国政策的关键因素。随着美国大选的临近以及特朗普在民调方面的领先，有关“特朗普回归”的讨论也在欧洲逐渐升温

发酵。2024年2月10日，在南卡罗来纳州举行竞选集会上，美国总统候选人特朗普表示，如果北约欧洲盟国不增加军费开支，他将不保证盟友在被俄罗斯攻击时受到保护。这番言论更是在欧洲再次引发了轩然大波，如何为特朗普回归做准备成为欧洲不得不面对的一个严肃而紧迫的议题。

特朗普当选可能导致欧盟内部在如何与特朗普政府打交道上产生分歧。欧洲右翼民粹主义政府倾向于同特朗普美国保持友好关系，而另外一些成员国则可能借此强化欧洲战略自主，这意味着特朗普当选不仅将分化跨大西洋关系，也将在欧盟内部产生更多的裂痕。不管特朗普最后是否当选，这一可能性本身都已经在重新塑造欧洲的政策选择，以对冲特朗普回归所带来的冲击。鉴于特朗普对跨大西洋联盟态度的不确定性以及欧洲安全形势的恶化，战略自主于欧洲而言已经不只是一种选择，而是一种必需。

# 2023 年欧盟的俄罗斯政策

## 在延续中酝酿更新

马斌

复旦大学国际问题研究院副研究员

2023 年欧盟对俄政策基本特点是在延续此前框架并不断充实内容的前提下，尝试寻找更新空间。2023 年欧盟对俄政策主基调依旧是强硬对抗，这表现在外交孤立、经济制裁、军事对抗等诸多方面；与此同时，欧盟对俄政策也面临不少挑战，尤其是成员国的政策偏好差异，不断增加着欧盟对俄政策的层次。

### 一、外交孤立与追责

孤立俄罗斯是欧盟 2023 年对俄外交的显著特点。2 月，欧洲议会通过决议，强调“欧洲地缘政治局势发生根本改变”，“欧盟需要做出大胆、勇敢和全面的政治、安全和金融决策”，以“在国际上继续孤立俄罗斯”。欧盟主要机构和官员 2023 年不仅继续重申谴责俄罗斯的坚决态度，实施各类制裁为俄罗斯对外交往设置障碍，而且在联合国、欧安组织会议等多个场合以退场、抗议等方式拉开与俄罗斯的距离。除与盟友进行政策协调外，拉近与俄罗斯“近邻地区”国家关系、开展外交游说等也是欧盟 2023 年孤立俄罗斯的重要方式。这在高加索与中亚地区表现较为突出。2023 年底，欧盟同意与乌克兰、摩尔多瓦开启入盟谈判，并授予格鲁吉亚欧盟候选国地位。

欧盟 2023 年继续推动国际社会对俄追责，其代表性工作包括：2 月，成立“侵略乌克兰罪国际起诉中心”、建立“关键国际犯罪证据数据库”；3 月，“欧盟联合调查组”成员国司法机构与美国司法部签署谅解备忘录、启动“乌克兰问责对话小组”；5 月底，“欧洲检察官组织”（Eurojust）被授权维护、分析和保存相关证据，“以促进对在乌克兰境内犯下的战争罪、种族灭绝罪和危害人类罪开展进一步调查”。欧盟推动的对俄问责工作 2023 年得到了七国集团和美国等的积极回应，其中，美国借调给“侵略乌克兰罪国际起诉中心”一名检察官，并提供了 100 万美元经费援助。此外，欧盟力推国际社会合作“成立特设国际法庭或专门的‘混合’法庭”的工作在 2023 年并未有重大进展。



## 二、经济制裁与联系

升级制裁与平衡风险是 2023 年欧盟对俄经济政策的主要内容。2023 年欧盟新增三轮对俄经济制裁（2 月第十轮；6 月第十一轮，12 月第十二轮），以期“进一步削弱俄罗斯发动侵略战争的能力”。截至 2023 年底，被欧盟列入制裁清单的俄罗斯个人和实体总数已接近 1950 个。从内容看，第十轮经济制裁重点是阻止俄罗斯获得军民两用技术和产品，第十一轮经济制裁重点是防止俄罗斯通过第三国或影子实体来规避制裁，第十二轮经济制裁重点是钻石禁令（2024 年 1 月 1 日起实施）和继续填补制裁漏洞。

经济制裁和企业自我约束让欧盟 2023 年与俄罗斯贸易延续了前一年不断减少的趋势。其中，欧盟从俄罗斯进口额为 506.4 亿欧元，对俄罗斯出口 383.2 亿欧元，俄罗斯也跌为欧盟第 10 大贸易对象国。2023 年 12 月，俄罗斯在欧盟外部进口中占比已降至 1.9%（2022 年 2 月为 9.5%），在欧盟对外出口中占比已降至 1.4%（2022 年 2 月为 3.8%）。从产品结构看，天然气、石油、钢铁和化肥等约占欧盟 2023 年第四季度从俄罗斯进口的三分之二；其中，天然气为 167 亿欧元，若把石油、汽油产品和天然气等加在一起，总额则超过 290 亿欧元。进口量减少让俄罗斯在欧盟能源市场地位降低。2023 年，俄罗斯天然气在欧盟市场占比从冲突前超过 40%降至 15%。2023 年第四季度，俄罗斯在欧盟石油进口中排位跌出前六；气化天然气进口中排位第三（挪威 53.4%、阿尔及利亚 15.9%、俄罗斯 12.7%）、液化天然气进口中排位第二（美国 49.4%、俄罗斯 13%、阿尔及利亚 11.1%）。

## 三、政策分歧与协调

尽管欧盟 2023 年维持了此前的对俄基本立场和政策，但协调成员国以保证政策一致性依旧是欧盟制定和实施对俄政策时难以回避的挑战。基于俄乌冲突建立的欧盟对俄政策新共识是其保持对俄政策一致性的基础，然而，成员国部分关键利益差异以及由此导致的政策偏好差异不仅一直冲击着欧盟对俄政策制定过程，有时还会影响到欧盟对乌政策。前一种影响在 2023 年欧盟制裁、武器援助等对俄政策焦点问题上表现明显，“与俄罗斯相邻的波兰以及波罗的海国家呼吁采取更严厉的制裁措施，而德国等更靠西的国家则更加犹豫”；后一种影响直接反映在欧盟与“前线五国”围绕乌克兰粮食出口禁令爆发的争端上。2023 年 4

月，“前线五国”波兰、匈牙利、斯洛伐克、罗马尼亚和保加利亚出于保护本国农业市场的目的，对从乌克兰进口粮食实施临时禁令；9月，欧盟宣布解除禁令，“前线五国”除保加利亚外都对欧盟决定有异议，波兰、匈牙利等更表示会延长禁令期限，扩大禁令适用范围。乌克兰粮食出口禁令争端还引发“前线五国”与乌克兰的外交口水战，欧盟与相关国家多次沟通协商才暂时阻止事态升级，但并未找到真正解决问题的办法，这为欧盟2024年对俄政策推进埋下隐患。

#### 四、政策调整与更新

欧盟对俄政策2023年还有部分调整颇为引人注目，特别是在对俄制裁这一受关注度较高的政策领域，欧盟除如前所述继续加大制裁外，还有两个方向的变化值得注意：一是欧盟与此前相比更加重视对俄罗斯媒体机构的制裁，如RT Arabic、Sputnik Arabic（第十轮）、RIA FAN、Tsargrad TV Channel、Spas TV Channel（第十二轮）、Inforos等都被欧盟列入制裁清单，理由是它们传播虚假信息、支持俄罗斯对乌克兰侵略战争等；二是欧盟2023年还解除了对部分俄罗斯个人的制裁，9月，欧盟根据法院裁决取消了对俄罗斯商人法尔哈德·艾哈迈多夫（Farkhad Akhmedov）、商人格里戈里·别列兹金（Grigory Berezkin）和电子商务公司Ozon前首席执行官亚历山大·舒尔金（Alexander Shulgin）等人的制裁。

综上所述，2023年欧盟与俄罗斯关系依旧处于低谷，欧盟对俄政策表现出延续性为主，调整性为辅的特点。除军事对立和防范外，欧盟还在经济、外交等领域继续孤立和制裁俄罗斯，并根据形势需要不断加码。然而，双方贸易变化特点能在相当大程度上代表当前欧俄关系演变态势。一方面，欧盟对俄经济依赖度大幅度降低；另一方面，俄罗斯仍是欧盟重要贸易对象国。正是由于欧盟与俄罗斯关系的这种复杂性，导致欧盟2023年对俄政策的制定和实施过程很难简化成一种非对抗即合作的二元模式，而是要不断调整与更新。

# 2023 年欧盟的印度政策

谢超

复旦大学南亚研究中心副研究员

2023 年是欧盟和印度在战略关系层面继续“双向奔赴”的一年。欧盟继续加大在“印太”区域的外交布局，全面提升与印度在政治、经济和安全层面的合作水平，并着力推动双方合作的机制化。2023 年是印度的外交大年，先后主办了上合组织峰会和二十国集团峰会，莫迪政府的大国外交迎来多个高光时刻，俄乌冲突的延宕和新一轮巴以冲突继续凸显了印度相对有利的国际地缘态势。莫迪政府在价值观和意识形态领域也保持强硬态势，对西方国家的海外干涉活动迎来美国的反制，印美价值观分歧也导致欧洲不再淡化对印度国内人权问题的关注。未来几年的印欧战略关系将面临双方价值观分歧的冲击，印欧将大概率回归合作为主、竞争为辅的竞合路径。

## 一、欧盟继续提升与印度的全面战略合作水平

2023 年印欧之间继续保持了密切的高层交往势头。2023 年 9 月的 G20 峰会期间，印度总理莫迪与欧洲理事会主席米歇尔和欧盟委员会主席冯德莱恩进行会晤。新一轮的印欧峰会极大地提升了印欧之间的战略互信和协作水平，成为 2023 年印欧战略关系发展的标志性事件。实际上，2023 年印欧高层官员之间的往来十分密切。早在 2023 年初，欧盟外交与安全政策高级代表兼欧盟委员会副主席博雷利在德里参加 G20 外长会并出席随后举行的瑞辛纳对话，期间拜会了印度总理莫迪并与印度外长苏杰生会晤。2023 年 3 月 8 日，印欧战略伙伴关系第四轮评估会在德里举行，就印欧政治和经济关系现状和双方共同感兴趣的地区和全球事务交换看法。2023 年 3 月 23 日，欧洲议会代表团访印，并与印度人民院议员举行第 14 次印欧议会会晤。

2023 年 8 月 26 日，印欧第三次贸易投资高水平对话（India-EU High Level Dialogue on Trade and Investment）举行，欧盟委员会执行副主席兼欧盟贸易专员东布罗夫斯基斯（Valdis Dombrovskis）与印度商业和工业部长皮尤什·戈亚尔（Piyush Goyal）等举行会谈，讨论推进印欧自由贸易协定，印欧投资保护协定和印欧地理标志协定等三大协议的谈判。此外，印欧之间在反恐、网络安全、

移民、海洋安全、人权、核不扩散和裁军等问题上都保持定期会晤，印欧之间的政治交往进入制度化轨道并保持了较高水平。

2023 年印欧军事安全合作取得多方面突破。2023 年 10 月 5 日，第三届印欧海洋安全对话会（Third India-EU Maritime Security Dialogue）在布鲁塞尔举行，双方同意在西印度洋海域继续开展联合反海盗行动，欧洲将继续向印度提供军事装备以及合作生产等支持，继续深化印欧海洋安全合作。10 月 24 日，印欧在几内亚湾举行了双方历史上的首次海上军事演习，印海军“苏梅达”号（INS Sumedha）近海巡逻舰、与来自意大利、法国和西班牙等多国海军舰船参演。演习结束后，印欧海军还在加纳首都阿克拉举行总结会议。2023 年 11 月，作为对话会成果之一，欧盟正式在其驻印度机构派驻武官。

欧盟还积极推动成员国加强与印度的军事合作，法国成为首个在印度洋区域投射军力的国家。2023 年，印度与法国签署了购买 26 架阵风战斗机和 3 艘“鲉鱼”级柴电潜艇的协议。这是继 2016 年印度和法国敲定 36 架阵风战斗机后的又一大交易。近年来，法国已成为印度第二大国防装备供应国。2018 年至 2022 年，印度从法国进口的防务装备约占其防务装备总量的 30%，印法防务合作成为印欧军事安全合作的亮点，推动印欧安全合作进入更高水平。

## 二、经贸和技术合作成为 2023 年印欧合作的亮点

2023 年，印欧经贸关系继续保持快速发展势头。根据印方最新统计数据，2021 年度印欧贸易总额 810 亿美元，2022 年度已达 1163 亿美元，增长幅度超过 40%，其中欧盟自印度进口额达到 650 亿美元，增幅达到 57%。2023 年，尽管受全球经济放缓影响，印商品进出口量均呈现下降态势，但印欧经贸总额预计将达到 1320 亿美元，进口和出口都双双保持 13% 以上增幅。欧盟已经一跃成为印度第二大贸易伙伴。印欧经贸态势良好，一方面是乌克兰危机以来，印度低价采购俄罗斯石油，经再加工后出口到欧洲国家，导致欧洲国家自印度石油进口量剧增，另一方面则是在美与中国脱钩断链总体战略态势下，欧洲推进所谓去风险化战略，印度在欧洲国家贸易体系中的地位上升。

印欧技术贸易合作也在快速推进。2022 年印欧成立印欧贸易技术理事会（TTC）以来，双方围绕贸易、技术和安全等领域的战略协调增多，尤其在高新技术领域的合作进入制度化阶段。2023 年 5 月 16 日，印欧贸易技术理事会第一次会议在布鲁塞尔举行，欧盟委员会执行副主席兼欧盟竞争专员玛格丽特·维斯

塔格 (Margrethe Vestager)、欧盟委员会执行副主席兼欧盟贸易专员东布罗夫斯基斯与印度外长苏杰生、商业和工业部长皮尤什·戈亚尔等举行会谈。2023年11月24日,印欧贸易技术理事会举行第二次会议,来自印度工商部科技司和欧洲贸易委员会电信总的官员聚在一起,就印欧电子商务、网络安全、人工智能和环保技术等领域的合作展开磋商,双方还签署半导体谅解备忘录 (MoU),欧盟将加快供应链多元化布局,支持印度发挥半导体设计方面的优势,帮助印度进入半导体研究、开发、创新全产业链。这标志着在印欧贸易技术理事会的主导下,印欧贸易技术合作进入实操层面。

2023年印度主办G20峰会期间,欧盟宣布将印度、沙特、阿联酋等推进建设“印度-中东-欧洲经济走廊”(简称“印欧经济走廊”)。印欧经济走廊主要目标是推进印欧的互联互通建设,通过铁路与海运网络连接南亚与海湾地区的东部走廊、中东与欧洲的北部走廊。在此之前,美国拜登政府频繁与各方会晤沟通有关设想,试图通过印欧经济走廊计划统合中东盟伴网络,从而在美国退出中东的情况下仍能保持对中东事务的影响力,同时安抚和拉拢印度和欧洲这两个最重要的“印太”地缘政治盟伴。随着新一轮巴以冲突爆发,以色列与中东国家间关系陷入紧张状态,印欧经济走廊项目的推进已经滞后,但印欧经济走廊在西方国家地缘经济战略中具有重要意义,料想在2024年印欧仍会尽最大努力推进有关合作。

### 三、欧洲重新关注印度人权问题可能冲击印欧关系

总体来看2023年印欧各项合作持续推进,但双方由于国家利益取向不同,制度和社会文化的差异很大,这导致印欧战略合作也存在不少隐忧。首先是经贸合作。2023年印欧经贸合作的重头戏是自由贸易协定谈判,但印欧自贸协定的谈判并未如期在年内结束。2023年5月18日,欧盟对自印进口的钢铁、铁矿石、水泥等高碳产品征收20%至35%关税,引发印批评欧盟以环境保护的名义引入贸易壁垒。2023年10月20日,印度商业与工业部长参加日本大阪的七国集团(G7)贸易部长会议,与欧盟委员会执行副主席东布罗夫斯基斯讨论了印欧自由贸易协定谈判的进展,就进一步加强双边贸易和消除非关税壁垒等交换意见,尽管双方有意愿在2024年尽快达成最后协议,但双方分歧仍未完全弥合。

其次,印欧战略合作还受到乌克兰危机的持续冲击,欧盟对印俄关系的发展始终保持警惕。当前印度借助俄罗斯石油的转口贸易,迅速成为欧洲最重要的成

品油供应国，但是欧盟自印进口成品油无助于降低欧洲自身对俄罗斯能源的依赖，相反俄罗斯能源经过印度运输和加工，反而挤压欧洲炼油厂利润空间，后者的生产经营局面仍十分严峻。

2023 年印欧关系的第三个隐忧是双方的价值观分歧重新抬头。印欧对于民族主义、自由的边界和宗教人权等问题的认知差别很大，在涉及印度锡克教徒、穆斯林和基督徒等少数群体权益问题上长期存在分歧。但是莫迪 2014 年执政以来，美国为首的西方国家倾向于淡化与印度的价值观分歧，漠视莫迪政府推行印度教民族主义议程导致的少数族群问题，试图以此拉拢印度支持美国主导的对华地缘围堵，欧洲《人权与民主年度全球报告》也降低了对莫迪政府的批评力度。但是随着 2022 年印度在乌克兰危机上采取与西方国家不同立场，并拒绝追随对俄罗斯制裁，西方国家不再克制对印度人权问题的关注。印欧价值观分歧方面，首当其冲的锡克人地位问题。2023 年初，加拿大、澳大利亚、英国等接连发生“卡利斯坦（锡克独立建国运动）”聚会。其次，欧洲密切关注印度国内对基督徒的政策。2023 年 5 月，印度曼尼普尔邦的梅泰族（以印度教徒为主）和库基族（以基督教为主）爆发严重的族群冲突；7 月，欧洲议会通过“印曼尼普尔邦冲突”动议，强烈抨击印人党政府激化族群冲突的“民族主义言论”并将曼邦局势列入“侵犯人权、民主和法制案件”讨论议程，呼吁建立“欧盟-印度最高级别人权对话”，为印人权问题制定明确、严格标准；印度则反击称欧洲议会决议反映其对印度的“殖民思维”仍根深蒂固。7 月 12 日，欧洲议会就“印曼尼普尔邦冲突”通过动议，强烈抨击印度执政的印人党“民族主义言论”；7 月 10-13 日，欧洲议会将曼邦冲突列入“侵犯人权、民主和法制案件”讨论议程。第三，欧洲长期关注印度的印度教徒与穆斯林关系问题。2023 年 7 月 31 日，欧盟发布国别人权和民主年度报告，强烈关注莫迪政府在曼邦和印控克区实行《武装部队特别权力法（AFSPA）》，该法案赋予印度武装部队在没有逮捕令的情况下在特定区域进行杀戮和逮捕的权力，由此可能导致的人权问题成为欧盟关注的焦点。

#### 四、2024 年印欧关系展望

总体来看，2023 年印欧关系取得很大发展。2024 年是印度的大选年，为提升自身选情，莫迪及其领导的印人党对内正加大力度打压包括国大党和平民党等主要反对党，同时宣布将继续推行颇具争议的《公民身份法案（CAA）》，主要意图是通过炒作印度教徒与穆斯林关系等问题吸引更多印度教徒的选票。在 2024

年大选投票之前，莫迪政府坚持印度教徒的多数统治和颇具威权特征的执政风格，将持续引发欧洲国家的关注，印欧价值观分歧将保持加剧态势。当前莫迪政府的大国外交愈发强调大国竞争的平衡和与欧美等的平等外交。俄乌冲突和巴以冲突让西方国家持续陷入地缘政治冲突，同时美国仍将主导推进与中国开展激烈战略竞争，使得印度坚信自己将持续处于有利的国际地缘政治环境。在此情况下印度将继续深化印欧战略合作，同时强硬维护印度政治和经济利益，并将持续抵制欧洲干涉其内政，这将冲击印欧关系的稳定发展态势。

# 2023 年欧盟的日本政策

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

冷战后欧日关系已从单纯的价值观同盟，扩展为安全、政治、经济等多领域的战略性协作。2019 年 2 月 1 日生效的经济伙伴关系协定（EPA）和战略伙伴关系协定（SPA），加之当年 9 月双方签署的“互联互通伙伴关系”协议，已经构成了欧日关系的三大支柱。以美国为主轴，日欧为两翼的美日欧大三角关系是美国主导的西方国际体系的重要组成。在中美全面博弈的大背景下，作为美欧日大三角关系中相对薄弱的环节，欧日认可彼此是坚持所谓“普世价值”的战略性伙伴，双方的多维度战略合作日益紧密。

在理念上，2023 年欧盟和日本继续在双方认可的共同的价值观和规则的基础上密切合作。在机制上，2023 年欧盟和日本基于 EPA 和 SPA 的战略伙伴框架与“互联互通伙伴关系”协议，继续推进建立全面的伙伴关系。双方在政治安全、经济贸易、全球治理等层面开展多层次，多领域对话。在议题上，2023 年欧盟继续寻求在俄乌冲突、巴以问题、朝鲜问题、能源合作、互联互通等议题上日本的协同与合作。

## 一、政治安全层面：加强对话与协作

2023 年，欧盟和日本围绕双边、地区和全球挑战进行了多次政治对话。2023 年欧盟对日外交最重大的事件是第 29 次欧日首脑峰会。双方的讨论围绕三个方面展开：双边关系、国际和地区局势、全球性议题。在 2023 年的第 29 届欧日峰会上，欧日确认将进一步推进数字领域合作。此外值得关注的是双方表示将进一步加强在安全和防务方面的合作，包括海上安保领域联合演习和能力建设，海上安全、危机管理等领域的实际合作。

2023 年日本作为 G7 的轮值主席国，在 5 月广岛举行的 G7 峰会期间发挥主场优势。一是意图推进乌克兰危机背景下的“核裁军”议题，欧盟机构和成员国与日本展开了多层次沟通，岸田也先后访问英国、法国、意大利等欧洲国家。在英国，岸田与英国首相苏纳克签署了旨在便利双边防务与安全合作的《互惠准入协定》，在实施舰船停泊、联合演习等合作时的手续被简化。在意大利，双方协



商建立外交和防务部门之间的磋商机制。在法国，岸田与法国总统马克龙一致表示，加强两国在亚太地区安全事务上的伙伴关系。岸田还“闪电式”突访乌克兰，其目标是凸显日本对乌援助和对俄制裁方面始终与 G7 国家保持统一步调。二是突出全球南方的讨论和推进全球基础设施和投资伙伴关系。与欧盟、美国一道依托既有基建计划，谋求全球基建秩序主导权。

岸田继 2022 年历史上首次以首相身份参加北约峰会后，2023 年 7 月再次出席北约首脑会议，并在北约伙伴会议上发表讲话，针对俄乌冲突和印太地区日益严峻的安全形势，讨论了北约与亚太四国等组织的未来合作。

2023 年 9 月，20 国集团新德里峰会期间，欧盟委员会主席冯德莱恩与岸田进行了会晤，就俄乌冲突以及印太地区事务，包括对中国和朝鲜的看法交换了意见。欧盟与日本双方表示在国际社会面临历史转折点之际，拥有共同价值观的国家必须密切合作，应对国际社会面临的挑战。

在朝鲜问题上，欧盟密切关注朝鲜日益密集的核和导弹活动，欧盟与日本都对朝鲜 7 月 12 日发射洲际弹道导弹等加剧的核导活动表示严重关切，并确认将继续在应对朝鲜问题上密切合作，强烈谴责朝鲜继续非法试验弹道导弹，包括利用洲际弹道导弹技术进行发射，表示将继续坚定地支持国际核裁军和不扩散制度，并重申根据《不扩散核武器条约》（NPT），朝鲜不能拥有核武器国家的地位。他们还重申继续协调解决朝鲜问题，特别是绑架问题。

在巴以冲突问题上，欧盟支持日本在以色列和巴勒斯坦周边局势上所做的表态，包括确保加沙地带的人道主义准入和人道主义援助。欧盟强调与日本进行合作，应对以色列和巴勒斯坦周边局势等国际社会面临的挑战。

## 二、在经贸合作层面：双边关系更加巩固

2018 年至 2023 年日本与欧盟的贸易额保持在较高水平，欧盟对日本进口额小于出口额，处于贸易顺差，欧盟在双边贸易中处于较为有利的地位。2023 年是欧盟-日本经济伙伴关系协定（EPA）生效的第四年。在此期间，该协定已被证明是欧盟与日本经济关系的基石。2023 年 7 月，欧盟、挪威、冰岛陆续解除对日本食品的进口限制措施。2023 年日本对欧盟出口 103,741 亿日元，同比上涨 10.9%，日本从欧盟进口 112,936 亿日元，同比下降 1.3%。日本对欧盟贸易逆差 9,195 亿日元。

欧盟将日本视为价值观同盟，因此欧盟希望双方将在欧盟-日本经济伙伴关

系协定的基础上维护和加强基于规则的自由和公平的国际经济秩序。欧日通过高层对话进一步加强经济合作。10月25日，欧盟与日本举行第二次高级别经济对话（HLED），议程包括当前的贸易挑战、世贸组织第十二届部长级会议的后续行动以及可持续金融，会议确认了欧盟与日本在关键经济和地缘政治挑战方面的战略一致性。欧日讨论了关于“解决经济胁迫”、“建立有弹性的供应链”和“出口管制”等议题。欧盟与日本在EPA有关数据自由流动条款的谈判原则上达成协议。

### 三、在全球治理层面：多议题多层次协同

2023年欧盟与日本在多个重要场合就全球治理议题进行了对话，包括互联互通、经济安全、能源安全、粮食安全、新冠疫情等，并一致认为双方将在这些领域促进合作。

在互联互通领域，2019年欧盟确立日本是欧盟在可持续互联互通和优质基础设施合作方面最理想的伙伴，强调与日本通过发展高质量基础设施来改善互联互通。欧日在连通性方面的合作也将继续在数字伙伴关系、绿色联盟和可能的欧洲“地平线计划”的双边框架内，以及在七国集团基础设施和投资伙伴关系等多边论坛上进行。

2023年7月3日，首届欧日数字伙伴关系理事会在东京举行。欧盟和日本同意在以下方面取得成果：半导体、海底电缆、5G/超5G网络、高性能计算和量子计算、数据/数据自由流动与信任、人工智能。该合作旨在保护双方免受美中科技竞争的影响。欧日签署了一份谅解备忘录，以加强半导体供应方面的合作。谅解备忘录规定，双方将在下一代半导体的研发方面密切合作，还将就半导体领域的人力资源开发交换意见。欧日还签署了备忘录以合作确保国际海底光缆的稳定通信以及线路多样性。2023年10月28日，欧盟和日本就跨境数据流达成了协议。欧盟委员会表示，该协议将取消数据本地化要求，使金融服务、运输、机械和电子商务等多个行业的企业受益，让它们无需繁琐且成本高昂的管理即可处理数据。

欧盟希望与日本在人工智能等关键技术开展更密切的合作。第五次日本-欧盟网络对话11月在比利时布鲁塞尔举行期间，双方确认将继续在网络安全领域密切合作，推进制定使用人工智能（AI）的国际规则达成一致。双方认为鉴于人工智能特别是生成式人工智能的快速发展和普及，是日本与欧盟之间以及整个

国际社会的重要问题。

在气候与环境治理领域，减缓和适应气候变化是绿色欧盟战略框架中最重要话题之一。在欧日绿色联盟框架下，双方在能源转型、环境保护、次国家气候行动、商业和贸易、研究和发展以及可持续金融方面进行了重大合作。欧日将寻求进一步合作，以创造生物多样性友好型、循环型和资源节约型经济。欧日还将在塑料污染，包括海洋环境中的塑料污染，以及海洋事务和渔业领域，包括在区域渔业管理组织、打击非法、未报告和无人管制的捕捞活动以及海洋保护区方面展开合作。

在全球能源安全领域，在欧日首脑峰会上，双方确认有必要在节能、可再生能源、氢能以及电池和关键矿产供应链弹性等领域开展合作，并确认多种途径将实现净能源的共同目标，到 2050 年为零排放。双方特别一致地认为，为加强日本与欧盟在氢能领域的合作，作为氢技术的领跑者，欧盟和日本将共同努力，以可持续和负担得起的方式生产、贸易、运输、储存、分配和使用可再生和低碳氢。

展望 2024，欧盟与日本将继续加强在贸易、气候、数字、印太方面的合作，继续在经济伙伴关系、战略伙伴关系、可持续互联互通和优质基础设施合作伙伴关系、数字伙伴关系、绿色联盟的多重框架内进行合作。

# 2023 年欧盟的东盟政策

孙贝芸

国防大学政治学院讲师

欧盟与东盟的地区间合作起步于 20 世纪 70 年代。经过四十三年发展，欧盟与东盟关系于 2020 年底升级至战略伙伴关系。随着欧盟的“印太合作战略”报告和“全球门户”计划出台，欧盟对东盟政策主导叙事日渐清晰，双方合作的力度、深度和制度化水平加速提升。在乌克兰危机延宕背景下，欧盟更加看重东盟战略价值。欧盟外交与安全政策高级代表何塞普·博雷利指出，东盟地区充满经济活力且具有重要地缘政治意义。2023 年，欧盟继续深化与东盟合作的意愿进一步提升。同时，欧盟将东盟视为实现在该地区对外政策目标的合作伙伴和战略抓手，继续强调东盟的地区“中心”地位，以期借助东盟扩大地区影响。

## 一、2023 年欧盟对东盟政策动向

2023 年，欧盟继续依托定期对话与磋商等互动机制，在经济、政治、安全等领域深化对东盟合作，展现出夯实机制性合作、拓展政策目标、侧重互联互通、关注绿色转型等特征。

第一，夯实地区间机制性合作。2023 年，欧盟继续通过参与、构建各类合作机制扩大在东盟地区的政治影响力，包括欧盟-东盟部长级对话、欧盟-东盟联合合作委员会会议（JCC）、欧盟-东盟峰会、东盟地区论坛等，提出新的合作愿景，并讨论前期计划实施情况，为双方战略关系增添实践内涵。例如，2023 年 2 月 24 日，东盟-欧盟联合合作委员会（JCC）第 30 次会议于在雅加达举行。此次会议回顾 2018-2022 年东盟-欧盟行动计划的实施情况，指出已完成计划的 89.25%；启动实施《落实东盟-欧盟战略伙伴关系行动计划》（2023-2027）；提供“下一代欧盟”、欧洲绿色协议和“全球门户”等 2019-2024 年优先事项的实施情况。2023 年 10 月 3 日，欧盟与东盟在布鲁塞尔举行第五次人权政策对话（PDHR），该对话于 2015 年启动，每两年由欧盟和东盟轮流主办。总体上，欧盟继续倚重地区间合作机制和东盟多边平台，开展多领域合作交流。

第二，合作目标进一步向政治安全领域拓展。长期以来，在欧盟与东盟的对话合作以经贸利益为主线，其它政策目标更多是规范性的，不带有地缘政治色彩。

近两年，在欧盟与东盟战略伙伴关系和欧盟“印太合作战略”驱动下，欧盟提升和拓展了对东盟合作的政治与安全目标。欧盟明确东盟在“印太合作战略”中的核心地位，同时也表达希望成为该地区的地缘政治行为者。2023年，欧盟对东盟政策的政治与安全色彩继续提升，积极参与东盟地区安全合作机制，并就地区形势与国际问题与东盟交流。2023年7月，博雷利在东盟地区论坛（ARF）提出了政治安全领域的“五个关键问题”，涉及气候危机、朝鲜半岛局势、乌克兰危机、缅甸政治形势和台海局势等，他在其中发表了不当涉华观点。同月，博雷利在参加欧盟-东盟部长级对话后还强调，“欧盟和东盟必须共同面对日益加剧的地缘政治紧张局势”。

同时，基于地缘政治下的“战略目标”，欧盟继续强调“东盟中心地位”。近年来，欧盟形成了东盟是其所处地区中心的提法，并积极支持东盟获取相应地区影响和行动能力。欧盟意图凭借与东盟的合作，向该地区投射自己的政策影响，提升国际影响力。例如，在东盟-欧盟联合合作委员会第30次会议上，欧盟与东盟探讨“东盟印太展望”四个优先领域和欧盟“印太合作战略”七个优先领域的合作潜能，提出在各自印太方针基础上维护东盟中心地位。

第三，继续强化经贸领域和互联互通合作。据东盟统计，2022年东盟已成为欧盟的第三大贸易伙伴，占东盟贸易总额的7.7%。同时，在“全球门户”计划下，互联互通也构成了欧盟发展与东盟关系的重点领域。2023年8月，第19次东盟经济部长-欧盟贸易特派员磋商会在印尼举行，会议指出2022年欧盟-东盟双向货物贸易总额达2952亿美元，较2021年增长9.6%；2022年，外国直接投资（FDI）流入欧盟对东盟直接投资240亿美元，使欧盟成为当年东盟对话伙伴中第三大FDI来源国。同时，此次会议也提及，欧盟计划启动3000万欧元的“欧盟-东盟绿色经济倡议”以及6000万欧元的“欧盟-东盟可持续互联互通一揽子方案”，建立更密切的伙伴关系。欧盟希望通过这两个项目推动欧盟-东盟战略伙伴关系和“全球门户”计划在东南亚的实施。

第四，持续推动能源、气候与绿色转型合作。近年来，欧盟积极深化与东盟在气候、能源方面的合作，加速东盟地区由化石燃料向清洁能源转型。2023年双方重申《欧盟-东盟纪念峰会领导人联合声明》所述的在气候变化、绿色和循环经济、可再生能源和数字转型等领域开展强有力的经济合作，以促进可持续的、具有包容性的贸易和投资。除了经贸和投资手段外，欧盟与东盟政治合作也关注这一领域。例如，2023年8月举行的欧盟-东盟绿色外交周，在各国开展了不同

的主题活动，例如文莱的“河流清理”、越南的“生物多样性与我”、菲律宾的“青年自然管家”等。

## 二、欧盟对东盟政策调整原因分析

一是多元化供应链等经济考量。长期以来，经贸领域是欧盟发展与东盟关系的重点。目前，欧盟将经济作为主线之一，积极深化在东盟地区的参与，这符合欧盟发展双边战略伙伴关系、实施“印太合作战略”的内在需求，也符合欧盟建立韧性而可持续的多元化全球价值链的迫切需求。博雷利指出“我们可能在地理上相距遥远，但欧洲在经济上与印太地区相互依存，对彼此安全有直接的利害关系”。总体上，在乌克兰危机等一系列国际环境因素作用下，欧盟愈发重视东盟地区的庞大市场容量和强大经济发展潜力。

二是施加地区影响的现实诉求。2023年欧盟与东盟建立更密切的关系背后是其对国际形势、该地区局势的判断及自身战略诉求的驱动。博雷利在2023年7月一次讲话中谈及东盟形势和政策立场的看法。他认为，东南亚地缘政治局势日益紧张，中美之间激烈的竞争构成了东盟国家的首要关切；东盟国家之间存在政策立场差异，部分国家在历史、政治和经济上与美国关系更密切，另一些则更接近中国，但共同点是这些国家都希望实现更紧密的地区融合，而非选边站，其关键在于实现“东盟中心性”。博雷利提出，虽然部分东盟国家与欧盟存在体制差异，与欧盟在乌克兰危机上也存在立场分歧，但两个区域一体化组织在促进有效的多边主义、自由贸易、绿色和数字转型以及互联互通方面存在共识，欧盟也因此致力于强调“东盟中心地位”，多元化伙伴关系，“降低该地区政治和经济上风险”。欧盟将东盟视为其为地区合作伙伴和战略抓手，深化与东盟合作背后是对该地区复杂形势施加影响的现实诉求。

三是发挥地区间主义比较优势。欧盟对东盟合作深化受到地区间主义战略的驱动，即通过地区间机制化合作实现欧盟通过传统的多边和双边途径所不能收获的利益。长期以来，欧盟注重强化与东盟的制度化合作。欧盟不仅与东盟建立了欧盟-东盟部长级会议、欧盟-东盟商业峰会等一系列政治经济对话合作机制，还在东盟地区论坛、东亚峰会、亚欧会议等框架下与东盟就重点议题进行磋商。在国际局势复杂变迁背景下，欧盟更重视与东盟之间具有相对独立价值与功能的地区间合作对话与合作进程，通过东盟-欧盟联合合作委员会（JCC）会议等各类各层机制的有效运转和建设，投射和实践其政策意图。

### 三、欧盟对东盟政策前景展望

在欧盟与东盟战略伙伴关系、欧盟“印太合作战略”以及“全球门户”计划驱动下，加之乌克兰危机等多重危机的冲击，可预期欧盟与东盟开展区域间合作的目标将进一步提升，尤其是向政治、安全领域扩展，地缘政治意味加重。欧盟将继续寻求深化与东盟各领域的合作，涉及经贸与投资、政治与安全、互联互通、数字转型、能源、气候以及绿色转型等领域。欧盟将通过上述领域的机制建设和合作深化，谋求扩大地区影响、实现多重政策目标。主要包括：深化与东盟经贸与投资合作，保障和扩大在东盟地区的经济利益，推动自贸谈判，多元化欧盟供应链，提升欧盟经济韧性和安全；建设欧盟-东盟合作机制并借助东盟地区现有多边平台，扩大在东盟地区影响，实施“印太合作战略”，谋求与东盟在重要国际议题上的立场交流和相互呼应；通过双边和多边人权对话，强化欧盟在该地区的“规范性力量”作用；在气候、能源、绿色发展等领域向东盟国家提供治理经验，提升东盟地区事务中的影响力。

# 2023 年欧盟的中东政策

张楚楚

复旦大学国际关系与公共事务学院副教授、复旦大学中东研究中心副主任

2023 年的中东，在和解与冲突中艰难前行。上半年，中东呈现和解与合作趋势，看似趋向稳定的中东给欧盟带来新的发展机遇；下半年，中东在冲突和动荡中飘摇，巴以冲突使欧盟内部分歧凸显，考验着欧盟外交影响力的极限。欧盟对巴以冲突的应对成为其 2023 年地区政策的核心议题。

## 一、欧盟的中东政策的背景

2023 年上半年，中东局势呈现缓和趋势，欧盟在中东关系解冻中面临新的机遇与挑战。3 月，在中国的斡旋之下，伊朗和沙特阿拉伯两国达成协议，同意恢复双方外交关系。两国关系随后不断升温，为中东和平进程带来了新希望。5 月，阿盟在开罗举行外长级特别会议决定，同意恢复叙利亚的阿盟成员国资格，叙利亚同周边阿拉伯国家关系逐渐解冻。阿拉伯世界内部矛盾进一步缓解，地区秩序重构面临新契机。与此同时，土耳其重新调整政策，寻求修复与周边及西方各国关系。7 月，在北约维尔纽斯峰会上，土耳其一改之前的立场，同意支持瑞典加入北约，使欧盟与土耳其关系有所缓和。2023 年上半年，中东国家追求和平、谋求发展的愿望更加强烈，地区局势呈现总体缓和。看似趋向稳定繁荣的中东给欧盟带来新的发展机遇，但不断变化的地区局势也预示着欧盟中东政策即将迎来新挑战。

下半年，巴以冲突骤然升级，中东局势再度陷入水深火热之中。2023 年 10 月 7 日， Hamas 对以色列发起“阿克萨洪水行动”，此后以色列猛烈报复，点燃新一轮巴以冲突。后续巴以冲突不断升级，成为近年来双方最激烈的一次武装冲突，加沙地带民众陷入战火之中，引发严重的人道主义危机。周边国家纷纷入局，也门胡赛武装策应 Hamas 军事行动，引发红海危机；以色列与黎巴嫩真主党持续交火，双方紧张关系不断升级。

此轮冲突不断向欧洲蔓延，反犹主义和伊斯兰恐惧症均显著增加，仇恨言论导致暴力行为频发，欧洲社会陷入暴力极端主义和恐怖主义的漩涡中。欧盟多个国家相继提高恐怖主义威胁级别，并恢复申根区的临时边境管制。欧洲经贸亦深



受其害，贸易供应链陷入危机。一方面，冲突持续升级引发石油、天然气价格波动，对本就受到俄乌冲突影响而能源价格上涨的欧洲造成更严重的连锁反应。另一方面，胡塞武装在红海水域对以色列相关船只进行扣留和袭击，导致红海运输通道受阻，对欧洲供应链带来压力。此外，战争迫使数百万巴勒斯坦人流离失所，而埃及一再拒绝新一轮难民进入西奈半岛，约旦当局也断然拒绝重新安置巴勒斯坦难民计划。大规模难民无处可去，新一轮难民潮恐再次涌向欧洲，欧盟面临如何应对的严峻挑战。毫无疑问，巨大的影响力和种种外溢效应使得巴以冲突成为2023年欧盟中东政策的突出议题。

## 二、欧盟的巴以冲突政策

面对巴以冲突给欧洲社会稳定、能源供应等方面带来的压力，欧盟尽管表现出积极参与的雄心，但欧盟存在内部分歧显著、遭受多方掣肘、政策反应迟滞等困境。

首先，欧盟机构内部、成员国之间以及各个党派内部在巴以冲突问题上存在明显分歧。冲突爆发后，欧盟委员会主席乌尔苏拉·冯德莱恩（Ursula von der Leyen）表示将坚定站在以色列一边，并在社交媒体上发文表达对以色列人民的声援。但此举遭到欧盟内部众多反对之声。欧洲议会议员克莱尔·戴利（Clare Daly）回应冯德莱恩，称其没有权力决定欧盟外交政策，欧洲没有与以色列站在一起。欧盟外交与安全政策高级代表何塞普·博雷利（Josep Borrell）同样对冯德莱恩的表态提出异议，表示理解以色列的反击行动，但强调以色列必须尊重国际法和人道主义原则。与此同时，欧盟在是否继续给予巴勒斯坦援助方面摇摆不定，做出一系列相互矛盾的政策决定。冲突爆发后，负责欧盟睦邻和“扩盟”事务的奥利弗·瓦尔赫利（Olivér Várhelyi）宣布欧盟将立即暂停对巴勒斯坦民族权力机构（Palestinian Authority）的援助，但欧盟危机管理专员亚内兹·莱纳尔契奇（Janez Lenarčič）则称欧盟将继续为巴勒斯坦提供援助，欧盟委员会随后澄清对巴勒斯坦的援助并没有停止，只是启动了紧急审查。

其次，欧盟试图采取调停行动，但作用有限。几十年来，欧盟一直致力于通过外交与安全政策（EFSP）工具解决巴以冲突。但由于地区分裂、追随美国和欧盟内部的分歧，EFSP一直未能发挥有效作用。欧盟虽采取了一系列缓解策略，但限制性因素依旧存在。冲突爆发几周前，欧盟计划领导一项新的以“激励措施”为重点的和平倡议，旨在重启以色列和巴勒斯坦之间的谈判，但地区局势的突然

升级改变了这一进程。为尽快解决冲突，避免产生更严重外溢影响，欧盟发表共同声明，呼吁“为人道主义需求暂停冲突”。然而，共同声明的背后不是协调一致的行动，而是欧盟领导人在“暂停交火”和“停止交火”等措辞之间的激烈辩论。利益的分歧和模糊的立场也意味着欧盟调停行动依旧难以摆脱无力的困局。

最后，欧盟并非完全同美国步调一致，而是试图在束缚中寻求战略自主。冷战后，欧盟曾是处理中东事务的重要力量，但由于唯美国马首是瞻的政策抉择，欧盟战略自主性受挫，在中东影响力逐渐式微。随着理性回归，欧盟试图恢复在中东事务中的话语权，不再完全追随美国的步调。在联大巴以休战草案投票中，奥地利、匈牙利与美国一道投下反对票，但法国、西班牙、德国等多数欧盟国家并未完全追随美国，多半选择赞成票或弃权。而美国“红海护航联盟”也未能收获预期效果。虽然美国宣称已有 20 多个国家加入所谓的“红海护航联盟”，但西班牙、意大利和法国都明确与其划分界限，还有国家尚未确认参与或要求匿名参加，欧盟各国更多想要自己组建海军特派团在红海展开护航，对美国的提议缺乏兴趣。虽仍有部分欧盟国家紧密追随美国步伐，但在巴以冲突不断升级的背景下，欧盟正积极探讨如何实现战略自主，以避免在中东事务中被边缘化。

### 三、欧盟对中东政策的总结与展望

欧盟虽致力于在中东局势中发挥更大作用，但当前在中东政策转型中仍面临多重困境，在巴以冲突中也显得有心而无力。

其一，不同于欧盟在俄乌冲突上意见一致，极力制裁俄罗斯，巴以冲突暴露出欧盟内部罅隙不断。例如背负二战历史责任的德国积极为以色列提供经济与军事援助；比利时、爱尔兰和西班牙等国家则高调表示同情巴勒斯坦；而欧盟中拥有最庞大犹太人社群和穆斯林人口规模的法国则两面摇摆，时而明确支持以色列及其自卫权，时而呼吁停火与谴责以色列轰炸加沙。除了国家间意见不一，各国的政党派系与民间舆论也出现极化趋势，致使欧盟难以在中东发挥影响力。

其二，欧盟在乌克兰危机和加沙冲突中采取“双重标准”，失信于阿拉伯国家，导致欧盟长期以来在中东推行的价值观外交难以为继。长期以来，欧盟试图通过输出人权、法治、少数族裔等价值观影响，获得在中东地区的政治影响力。近年来，在俄乌冲突中，欧盟高举价值观的大旗，强烈谴责俄罗斯不尊重人权与破坏国际公平正义。但在巴以问题上，欧盟对加沙的人道主义危机无能为力，引起阿拉伯国家对其双重标准的批评。

其三，乌克兰危机叠加巴以冲突，让资源有限的欧盟面临更大难题。处理这两场冲突对欧盟来说是一个巨大挑战，欧盟不得不在乌克兰和加沙地带分配注意力和财政资源。在俄乌冲突爆发数百日之后，欧盟各国的公众不断质疑其对乌克兰持续的资金援助，而加沙地带悲惨的景象吸引了世界大半的目光，欧盟不得不将注意力从乌克兰转移到加沙地带。与此同时，害怕被遗忘的乌克兰呼吁欧盟追加投入，令欧盟各国左右为难。

总之，多变的立场和内部的分歧预示着欧盟似乎越来越难以保持外交政策的协调性，相互龃龉的声明使欧盟对外行动影响力大打折扣。尽管欧盟战略自主性正在不断推进，但可以预见的是，欧盟领导力雄心和影响力式微之间的矛盾会在未来一段时间持续存在。能否明确自己的角色、加强内部团结、实现战略自主成为欧盟应对巴以冲突的重要挑战。

# 2023 年欧盟的非洲政策

姜璐

上海对外经贸大学国际发展合作研究院助理研究员

## 一、政策背景与动因

尽管 21 世纪以来欧盟对非政策一直试图突破过往以发展援助为核心的合作框架，转而建立全面、平等的欧非伙伴关系，但由于非洲（特别是撒哈拉以南非洲）在欧盟总体对外战略中并不占居优先地位，故上述进程的实际进展十分缓慢。事实上，过去二十余年间欧非关系的每一次“重要突破”都是欧盟在自身利益受到冲击时做出的政策调整——较为典型的如 2014-15 年前后因受难民危机与恐袭影响开始切实加强与非洲的安全合作力度，以及从 2017-18 年起有意识地上调经贸合作在欧非关系中的优先次序（自第五、六届欧盟-非盟峰会以来，经济议题开始被置于安全、发展及至民主、善治等传统关注重点前），以此应对中国在非洲日益增长的影响力。进入 21 世纪第二个十年，在新冠疫情、俄乌战争、巴以冲突以及中美竞争等国际情势的接连冲击与影响之下，欧盟国家在和平安全、经济发展、社会稳定及国际影响力方面均遭遇重大挑战。这一严峻形势也迫使欧盟对非政策中以自身（甚至短期）现实利益为核心诉求的特征越发明晰——当前时期，非洲对欧盟的对外政策价值日益突出地体现在服务欧盟自身的经济复苏与繁荣，及其与全球大国开展战略竞争的目标之上。

首先，为减少俄乌冲突中暴露出的对俄罗斯天然气的过度依赖（以及气候变化造成的环境风险等），欧盟正在加速推进自身的能源渠道多元化与转型议程。其次，与中、美等全球大国在高新技术领域的竞争在推动欧盟内部的能源与数字转型的同时，也促使其通过锁定全球原材料与重启自身制造业等方式确保前沿核心产业的供应链安全。第三，出于与中国等新兴经济体在所谓“全球南方”开展影响力竞争的考虑，欧盟继续与美、英、日等国一道协同推进在发展中国家的基础设施建设。在这一背景下，加强与非洲的经济（及发展）合作不仅一如既往地有助于欧盟向外推行自身（现阶段以能源与数字转型为核心）的发展议程、模式与理念，以便在全球整体转型进程中获得先机、主导及话语权；同时，鉴于非洲在传统及新能源，特别是对前沿产业至关重要的关键矿产上的丰富储量，加强对非合作也有利于欧盟对能源与原材料的全球布局与竞争。此外，在安全领域，欧

盟的首要关切仍是防止可能由非洲地区冲突升级导致的恐怖主义及非法移民向欧洲的扩散，但受俄乌冲突影响欧盟对非安全合作在关注力度与财政支持上均受到较大牵制。

## 二、2023 年欧盟对非政策重点领域新动向

### （一）能源转型

出于应对突发能源危机的需要，过去两年间欧盟国家在一定程度上放宽了对天然气开发的限制，并相应加强了与非洲等地区在天然气贸易与投资方面的合作力度（如对尼日利亚天然气的进口及对莫桑比克深海浮式液化天然气项目的投资等），但出于中长期能源安全与环境保护的考虑，欧盟正逐渐回归既定的能源转型轨道并着力加速这一进程——在此背景下，加强与非洲的新能源合作被认为有助于实现欧盟与非洲的“互利共赢”之举（尽管事实上双方在推进能源转型议程的紧迫性与优先事项等方面存在着显著差异）。在 2022 年初召开的第六届欧盟-非盟峰会上，欧盟提出“非洲-欧盟绿色能源倡议（AEGEI）”，宣称要在 2030 年前为非洲部署至少 50 吉瓦的可再生能源发电能力以使至少 1 亿非洲民众能用上电，同时还要通过推动改革为非洲新能源领域的私人投资创造更有利的监管环境等。2023 年 12 月，在联合国气候变化框架公约第 28 届缔约方会议上，欧盟进一步宣布“欧洲团队”（Team Europe，由欧盟及其成员国以及欧洲投资银行、欧洲复兴开发银行共同组成）将为 AEGEI 提供超过 200 亿欧元的资金支持（含 34 亿欧元赠款）。此外，继 2021 年与南非签署“公正能源转型伙伴关系（JETP）”协议并提供 30 亿欧元融资之后，2023 年 6 月，欧盟及法、德等国又与塞内加尔签署了 JETP 协议，并承诺为其提供 25 亿欧元用于可再生能源开发，帮助塞内加尔在 2030 年前将可再生能源发电量在装机容量中的份额提高到 40%。

### （二）数字转型

数字转型是欧盟自身另一既定的重点发展方向。在对非数字合作中，其政策重点主要体现为在硬件层面支持建设非洲的数字基础设施，在行为体、技术、经验等层面帮助构建非洲数字经济的发展生态，以及在政策、制度层面参与塑造非洲的数字治理体系。2023 年，欧盟一方面在其“全球门户”框架内继续推进对刚果（金）、中非共和国、肯尼亚等国的光纤骨干网络，及以非洲西海岸“欧非门户光缆”和地中海沿岸“美杜莎光缆”为代表的欧非国际海底光缆系统的建设，另一方面则通过其“欧洲团队”及“非盟-欧盟数字促发展中心”（AU-EU

D4D Hub) 推动非洲大陆的数字转型及欧非之间的数字合作。2023 年内, 欧盟的具体合作项目包括: (1) 通过欧盟技术援助提升非洲区域和国家机构制定和实施数字化转型计划的能力, 如帮助坦桑尼亚、乌干达等国制定本国的数字转型路线图。(2) 以知识共享为手段促进非洲和欧洲利益相关者之间的经验、技能和专业交流, 如通过技术援助加强纳米比亚公民的数字技能、提高乌干达教育信息系统的交互性, 借由知识交流与社会讨论等途径提高肯尼亚、尼日利亚等国民众的数据保护意识等。(3) 通过组织非洲数字生态系统内多方利益相关者之间的交流对话培育伙伴关系并塑造参与性决策, 如促成塞内加尔由政、学、商界组成的联合代表团对卢旺达进行学习考察, 以此协助塞内加尔国家人工智能政策的决策制定。

### (三) 关键矿产

为避免在关键矿产供应链上过度依赖中国及应对由美国国内《消减通胀法案》等造成的挑战, 欧盟正在加紧进行相关政策规划(如在 2023 年 11 月就《关键原材料法案》达成临时协议)与全球战略布局, 非洲在这一过程中被作为其确保关键矿产供应与多元化的重要合作伙伴。2023 年 3 月, 作为落实“全球门户”非洲计划的一部分, 欧盟在首届“金沙萨经济论坛”期间宣布启动 5000 万欧元初始资金, 用于对刚果(金)关键矿产部门及基础设施项目的投资; 欧盟同时还表示将与大湖地区其他国家如卢旺达、冈比亚、赞比亚及坦桑尼亚等进行类似谈判。10 月, 在布鲁塞尔召开的首届“全球门户”论坛上, 欧盟与刚果(金)和赞比亚正式建立战略伙伴关系, 双方同意在原材料价值链一体化、基础设施融资(包括西非铁路建设)、可持续和负责任的原材料生产以及研发方面加强合作; 此前(2022 年), 欧盟还曾与南部非洲国家纳米比亚就共同开发关键原材料及绿氢能源建立战略伙伴关系并签署谅解备忘录, 承诺向其提供 10 亿欧元的融资支持。

### (四) 基础设施

作为 2021 年“全球门户”战略的一部分, 欧盟在 2022 年召开的欧盟—非盟峰会上提出了价值 1500 亿欧元的对非投资计划(这一数额也占到了其在“全球门户”战略下 3000 亿欧元总投资计划的一半), 按照欧盟的规划, 这笔投资将主要被用于支持非洲的能源、交通及数字基础设施的建设。2023 年 3 月, 欧盟公布了其“全球门户”战略 2023 年的旗舰项目清单, 其中与非洲合作项目共 46 项(亚太 21 项、拉美 32 项)——包括以水电站、氢电站、太阳能、沼气厂、大坝等为代表的能源与气候项目 21 项, 以道路、港口、机场、电车网络、快速公

交系统、绿色航运等为代表的交通项目 15 项，以海底光缆、数据中心、数字治理等为代表的数字基础设施项目 6 项，以青年教育与教师培训等为代表的教育研究项目 3 项，以及 1 项旨在提升当地对疫苗与医药产品的生产与获取的公共卫生项目。除前文已经涉及到的能源、数字及关键矿产领域的基础设施建设外，在交通基建与经济走廊建设方面，欧盟还在 10 月的“全球门户”论坛上与美国、安哥拉、刚果（金）、赞比亚及非洲开发银行、非洲金融公司多方就开发联通上述非洲三国、颇具战略价值的“洛比托走廊”及赞比亚-洛比托铁路支线签署合作备忘录，并承诺为其提供融资支持。

#### （五）安全合作

2023 年，欧盟在萨赫勒这一非洲重点区域的安全合作继续遭受冲击，该地区安全形势的持续恶化不仅给欧盟增加了潜在的恐怖主义风险及非法移民压力，域内国家与俄罗斯防务关系的加强无疑也给欧盟平添了新的麻烦。2023 年 7 月，尼日尔发生军事政变及政权更迭，欧盟在表示谴责的同时随即暂停了对尼日尔的财政支持与安全合作；12 月，尼日尔宣布取消年初前政府对欧盟驻尼日尔军事伙伴特派团（EUMPM）授予的特权及豁免权，同时还撤销了欧盟 2012 年在尼日尔国内安全部门内设立的民事能力建设特派团（EUCAP）——就在做出这一声明的当天尼日尔即与俄罗斯国防部副部长进行了会晤，并就加强两国安全与防务合作签署了相关文件。与之类似，布基纳法索在于 2022 年 1 月和 9 月接连发生两次政变后虽未完全结束与法国的伙伴关系，但也已开始寻求包括俄罗斯在内的伙伴关系多元化。同时，在 2022 年法国及其欧洲等盟国从马里撤军后，2023 年法国又被要求并同意从政变后的布基纳法索和尼日尔撤军。此外，继 2022 年 5 月马里宣布退出“萨赫勒五国集团”及其联合部队之后，2023 年 12 月布基纳法索及尼日尔也做出退出决定——在此此前，马、布、尼三国已于 2023 年 9 月签署协议成立“萨赫勒国家联盟”，承诺互不侵犯并在遭遇外敌时开展共同防御。这标志着由欧盟、联合国共同参与的“萨赫勒五国集团”机制已在事实上瓦解，欧盟也由此失去了借以维系萨赫勒地区和平稳定、防止恐怖主义外溢的一个重要抓手。

萨赫勒地区安全形势的恶化不仅给欧盟带来不能忽视的潜在安全威胁，也引发了对欧非安全合作模式与成效的质疑。欧盟通过资金支持、设备提供、军事训练、能力建设等方式与包括萨赫勒在内非洲重点地区展开的安全合作，迄今所获成效与其预期目标似乎相去甚远。以 2023 年的尼日尔局势为例，在政变发生并成功之前，仅 2022 年与 2023 年欧盟就曾通过其“欧洲和平基金”（EPF）向尼

日尔武装部队累计提供了近 7000 万欧元的军事支持，特别在 2023 年 6 月欧盟还首次通过 EPF 向尼日尔提供了武器弹药类的致命装备（lethal equipment）——但从结果来看，这些援助不仅未能起到作用，反将用欧盟纳税人的钱购置的武器装备送到敌对一方手中，甚至相对于对法国等外部介入势力的强烈不满，发生在萨赫勒地区部分国家的政变还在不同程度上得到了当地民众的支持，这些现象或将引起欧盟方面的关注与反思。

### 三、总结与展望

在未来中近期仍旧充满危机与变数的背景下，欧盟对非政策可能会继续保持（甚至强化）以自我为中心的务实基调，对规范性影响与价值观外交的追求不会停止，但可能会在较大程度上停留在政治说辞层面，相反则将把精力更多放在能够从对非合作中最大化自身现实利益——特别如能源与数字转型等与欧盟自身发展方向相一致的领域。为提升对非合作效率并与中国形成有力竞争，欧盟在对非合作过程中已经并将越来越多地采用灵活多样的方式，曾被作为核心政策工具的发展援助将会呈现出愈加明显的弱化甚至工具化趋势；相反，集基础设施、经贸投资、发展援助于一体，动员公、私部门共同参与，联合美、英、日等同盟伙伴协同发力的多元合作模式将会更为普遍——尽管这一对标（甚至在某些方面效仿）中国的模式能在何种程度上起效仍有待观察。为了塑造与中国模式的差异甚至优越性，欧盟在对非经贸与发展合作中将会继续标榜“优质”、“透明”、“公平”、“正义”、“民主”、“人权”等惯用的价值原则，但欧盟及其伙伴能否真正、特别是无差别贯彻这些标准则令人存疑，同时非洲国家与民众亦越来越难相信并愿意继续为这套说辞买单。安全领域，在萨赫勒地区遭遇的重挫可能会引起欧盟方面的政策反思，出于在恐袭及难民等问题上的“前车之鉴”及避免俄罗斯更进一步的安全介入，欧盟可能会协同成员国就恢复在萨赫勒的影响力、确保地区安全、防止威胁外溢做出新的战略部署与资金安排，虽然这一进程仍会受到俄乌冲突的精力牵制，且在当地或将面临不同以往的民意反弹。



# 2023 年欧盟的拉美政策

曹廷

复旦大学国际问题研究院拉美研究室副主任、副研究员

欧盟和拉美国家在历史、文化和意识形态上有着深厚的关系。然而进入 21 世纪后，欧盟对拉美地区的重视一度有所下降。随着 2022 年初乌克兰危机加剧，欧盟重新认识到拉美地区的战略价值，并加大对拉关注。2023 年，欧盟继续加大对拉美的重视，在政治、经济、社会等领域全方位推进与拉合作，欧拉关系有所提升。

## 一、欧盟对拉政策调整的目标

2022 年初乌克兰危机的爆发进一步加剧了国际格局的深刻复杂变化。为应对俄乌冲突带来的安全威胁和经济危机，欧盟急需在国际上获得更多支持，并且寻找更多的能源及市场替代。2023 年，拉美地区因与欧盟拥有政治经济合作基础、拥有丰富的能矿资源和广大的市场而成为欧盟加大器重的合作对象。

首先，争取拉美国家在乌克兰危机上的政治支持。欧盟与拉美国家长期保持较为紧密的政治对话关系。1999 年，欧盟-拉美峰会机制成立，成为两个地区的官方政治对话平台。2013 年，在拉美和加勒比国家共同体（简称“拉共体”）成立后，该峰会每两年举行一次。但 2015 年委内瑞拉危机爆发后，拉共体因为地区左右对峙而暂停活动，欧拉峰会也被迫停摆，使得两个地区间的政治对话有所减弱。乌克兰危机爆发后，拉美大多数国家坚持不选边站队，并呼吁冲突双方举行和谈以平息危机。欧盟则试图以民主价值观为抓手，在拉美地区拉拢更多盟友，以协调对俄罗斯的立场。2023 年，乌克兰危机持续发酵，欧盟追随美国对俄制裁的做法对自身造成反噬，面临着经济危机、能源危机和难民危机等多重冲击。为加大对俄施压、尽快平息战事，欧盟继续在国际上争取更多的政治支持。因此，国家众多的拉美地区成为欧盟重点拉拢的对象之一。

其次，通过推进与拉经贸合作谋求更多经济红利。欧盟是拉美和加勒比地区外国直接投资的最大来源地。截至 2020 年，欧盟对该地区的外国直接投资存量接近 8000 亿欧元，超过其在中国、印度、日本和俄罗斯的投资总额。欧盟对南美洲的投资存量是中国对该地区投资存量的 20 倍之多。欧盟与 33 个拉美和加勒

比国家中的 25 个国家签署有贸易安排或自贸协议。然而近年来，欧拉贸易发展滞后，欧盟成为拉美地区第三大贸易伙伴（落后于美国和中国）。2022 年欧拉货物贸易额为 3000 亿欧元，低于美拉贸易额（10840 亿欧元）和中拉贸易额（4960 亿欧元）。因此，欧盟加大对拉美地区的重视，希通过加强与拉合作来提振本地区的经济发展。

第三，通过能源合作缓解自身能源危机。自 2022 年以来，受乌克兰危机影响，欧洲经济面临较为严峻的能源危机。而拉美国家可为其提供大量的油气资源。委内瑞拉、墨西哥、巴西、阿根廷等国拥有丰富的石油天然气储量。2022 年美国拜登政府放松对委内瑞拉马杜罗政府的制裁，有利于欧盟恢复自委石油进口。同时，拉美地区的锂矿资源占全球总储量近 60%，主要集中在阿根廷、智利和玻利维亚等国。目前，欧洲正积极推进可持续发展以遏制全球变暖，包括促进电动汽车的生产和销售。据欧盟官方预测，到 2030 年，欧盟对锂矿的需求将增长 12 倍。而拉美地区丰富的锂矿资源正可以为其能源转型提供助力。

## 二、欧盟对拉政策调整内容

首先，加大高层来往，夯实政治合作。欧盟高层及部分国家高层官员纷纷出访拉美，彰显对拉重视。2023 年 1 月，德国总理朔尔茨访问巴西、阿根廷和智利，企图说服上述国家为乌克兰提供俄制武器。2 月，法国外长科隆纳访问巴西，与巴总统卢拉会晤，表示希望与巴推进战略伙伴关系发展。2023 年 6 月，欧盟委员会主席冯德莱恩访问巴西、阿根廷、智利和墨西哥，与四国领导人举行会晤，以推进欧拉伙伴关系。2023 年 7 月，欧盟-拉共同体峰会时隔八年召开，巴西总统卢拉等拉美国家领导人出席。冯德莱恩在开幕式上表示，欧盟与拉美这对老朋友需要重新加强关系，展示对拉重视。此外，法国和委内瑞拉实现外交关系正常化，2023 年 8 月法国新任驻委内瑞拉大使埃马纽埃尔·皮内达向委内瑞拉总统马杜罗递交国书，使得自 2019 年以来因委内瑞拉危机而受损的双边关系得以恢复。

其次，锁定能源资源，扩大投资合作。为了加强保障自身的能源安全，欧盟与委内瑞拉推进油气合作。2023 年 5 月，委内瑞拉政府向西班牙雷普索尔公司和意大利埃尼国际能源公司颁发了开采及出口委油气的许可证。同时，欧盟还与阿根廷达成天然气和锂矿开发合作协议，并正在研究进口阿根廷液化天然气的可行性。欧拉峰会期间，欧盟承诺将通过全球门户计划在 4 年内对拉美投资 450 亿欧元，确保欧洲关键原材料的供应并促进可再生能源发展。欧盟提出了超过

130 个基础建设投资案，包括投资阿根廷、智利锂矿等关键原物料供应链，与智利加大绿氢生产合作，与巴西政府和欧盟私营部门合作扩大亚马逊地区的电信网络建设，帮助牙买加部署 5G 网络，实现全岛宽带接入，促进哥斯达黎加的公交电气化建设，帮助巴拉圭升级电力网络，帮助哥伦比亚升级地铁线路等。欧盟还将通过欧洲投资银行（EIB）和西班牙桑坦德银行融资 3 亿欧元，用于投资巴西小型太阳能光电厂等等。法国和欧盟还将为阿根廷电网建设提供资金和基础支持。

第三，推进可持续发展合作。近年来，欧盟在气候变化、医疗卫生、社会包容度等领域不断与拉美推进合作。卢拉就任巴西总统后，重新加大对气候议题的重视，赢得了欧盟的积极回应。欧拉峰会期间，欧盟提出推动拉美绿色债券市场的发展，并表示将向巴西亚马孙基金捐款 2000 万欧元用于保护雨林，并增加对拉美其他国家森林管理项目的投资，到 2027 年投资金额将达到 100 亿欧元。德国总理朔尔茨访问巴西期间，两国重启 2019 年起被博索纳罗搁置的亚马孙基金合作协议，就雨林保护加强双边合作，共同进行保护性项目建设、打击毁林开荒现象。德国复兴信贷银行计划提供 1310 万欧元资助性拨款用于巴西“重新造林和森林保护”项目。2023 年 8 月，德国和挪威还派代表参加了在巴西召开的第四届亚马孙峰会。在医疗卫生领域，欧盟在欧拉峰会上提出支持拉美地区的药物和疫苗生产以及卫生系统建设。欧盟和法国还计划加大与阿根廷在废物和水资源管理方面的合作。在社会包容度方面，欧盟提出“包容性社会”计划，包括促进性别和社会政策、教育和技能发展、保护和社会包容，特别强调妇女和青年，以解决拉美国家内部的不平等问题，减少贫困并增强社会凝聚力。

### 三、欧拉关系演变趋势

面对欧盟的积极示好和拉拢，拉美国家根据不同议题而呈现出不同的立场。

多数拉美国家愿意加强与欧盟的政治经济联系。拉美国家希望借助与欧盟的对话，进一步提升本地区在全球的地位和能见度。同时，拉美国家经济形势低迷，2023 年地区平均增长率仅为 1.7%，多国通胀严重，贫富分化加剧。因此，拉美国家也希望借助与欧盟的经贸合作来促进自身经济复苏。2023 年 7 月，包括巴西、智利、哥伦比亚、古巴在内的大多数拉美国家领导人出席欧拉峰会，墨西哥、委内瑞拉、尼加拉瓜等国派出副总统或外长参会。巴西总统卢拉访问葡萄牙、西班牙、法国、意大利、德国等国，积极推进各领域合作。古巴国家主席迪亚斯-卡内尔访问意大利、梵蒂冈、塞尔维亚和法国，并参加欧拉峰会和在巴黎举行的

新全球金融协定峰会。秘鲁总理奥塔罗拉及外长塞西莉亚访问西班牙和法国，以推进经贸合作，同时参加在巴黎举行的经济合作与发展组织（OECD）部长级理事会会议。阿根廷新总统米莱上台后，对南共市与欧盟的自贸协议推进事宜表现积极，同时其外事顾问蒙蒂诺表示该国将申请加入经济合作与发展组织。2023年12月7日，南共市与欧盟就自贸协定谈判发表联合公报，双方同意继续推进欧盟—南共市自贸协定谈判，以尽快达成符合双方利益的战略协议。此外，巴西、智利、哥伦比亚等国现任总统均重视环境保护和绿色发展。可以预见的是，欧盟与上述拉美国家将在应对气候变化和新能源开发等议题上加强合作。

然而，大部分拉美国家坚持独立自主的外交政策，在乌克兰问题上较少追随欧美，尤其巴西、墨西哥、阿根廷等拉美大国保持与俄罗斯的友好合作关系，主张和平解决危机。巴西、墨西哥、阿根廷、哥伦比亚、智利等国家呼吁用和平谈判的手段解决冲突，拒绝向乌克兰提供俄制武器。尤其巴西总统卢拉积极斡旋乌克兰危机，2023年2月提出建立由中国、巴西、印度等国组成的“和平俱乐部”来斡旋俄乌冲突。玻利维亚、洪都拉斯等国家表示，拒绝成为俄乌代理人战争的一部分。古巴、尼加拉瓜和委内瑞拉认为，北约东扩和美国干涉是俄乌冲突产生的根源。2023年欧拉峰会召开前，西班牙表态邀请泽连斯基参加，但遭到拉美国家领导人的“抵制”，最终这一邀请被“撤回”。此外，宣言中原本包括欧盟方面起草的涉乌克兰相关内容，因拉共体国家的反对而被删除。欧盟及拉共体对俄乌冲突认知及立场的重大分歧表明，拉美不愿将此次峰会变成俄乌冲突的衍生“战场”，而欧盟透支地区间政治互信的行为，或将导致双边经贸合作前景再度蒙阴。

此外，部分拉美国家与欧盟在其他特定议题上亦有分歧。巴拉圭总统佩尼亚对欧盟—南共市自贸协议态度较为消极，认为欧盟企图用不适合拉美的模式来控制拉美。在气候议题上，巴西总统卢拉对欧盟部分政策表示不满。2023年欧盟正式启动“碳边境税”，并计划在2026年开始正式征税，按欧盟碳排放交易体系提高进口门槛。巴西政府对此强烈反对，认为欧盟违背了《巴黎协定》中的坚持公平原则、“共同但有区别的责任”和各自能力原则。

总体看，欧盟与拉美国家彼此间存在较好的合作基础，亦有推进合作的意愿与互补优势，未来欧拉关系有进一步提升的空间。但由于双方在部分国际事务和双边经贸议题上分歧明显，多数拉美国家将继续坚持多元化和不结盟的外交政策，欧拉关系实现更进一步的显著飞跃仍面临较大困难。



