

# 欧盟的大国和地区政策

(2022)

复旦大学中欧关系研究中心  
上海欧洲学会

2023年2月

# 欧盟的大国和地区政策 (2022)

总第 2 期

复旦大学中欧关系研究中心  
上海欧洲学会  
2023 年 2 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
2022 年欧盟的中国政策	06
2022 年欧盟的美国政策	12
2022 年欧盟的俄罗斯政策	17
2022 年欧盟的印度政策	21
2022 年欧盟的日本政策	25
2022 年欧盟的东盟政策	30
2022 年欧盟的中东政策	35
2022 年欧盟的非洲政策	39
2022 年欧盟的拉美政策	44

## 前言

2022年，欧盟对外政策的出发点主要出于三个方面：应对俄乌军事冲突带来的挑战、能源危机的解决以及继续推动战略自主进程。在此目标指引下，欧盟针对不同国家和地区采取了不同政策立场。在俄乌军事冲突发生后，欧盟一改以往对俄接触和相对温和的政策，迅速进行调整，在与美国共同协调下，去年对俄总共进行了9轮严厉制裁，制裁领域涵盖从航空、金融到能源等众多领域。与此同时启动欧洲和平基金，对乌克兰进行军事援助以抵制俄罗斯在乌军事行动。值得重点关注的是，欧盟启动了对俄石油禁运，加剧了业已存在的欧洲能源危机。

是故，2022年欧盟的中东与北非政策在很大程度上以寻求更多石油和天然气为重要任务，其成员国如法国和德国等一改往日立场，立即加强了和产油国家如沙特、卡塔尔、阿联酋等国家关系，并试图通过伊核协议来实现更多中东石油的对欧出口。同时，法国、意大利等国家加强了与阿尔及利亚在天然气领域的合作。

跨大西洋主义者在2022年的欧盟对美政策中占据主流。在俄乌军事冲突的影响下，布鲁塞尔与华盛顿举行了多轮官方交流与立场协调，双方在处理俄乌军事冲突及相关问题，如在对俄制裁、能源、援乌等问题和多边机构中，采取了共同或相似立场。在 NATO 框架内，欧盟内的 NATO 成员加强了与美国军事合作，尤其是中东欧的 NATO 成员积极参与 NATO 领导下的援乌抗俄行动。

除了深受俄乌军事冲突的影响外，欧盟对其他地区国家的对外政策还着眼于地缘政治竞争和欧洲战略自主的长远目标。因欧中双方在俄乌问题上立场不同，引发欧盟对华不信任感上升，并在一定程度上与美国的对华立场靠近。整体上看，2022年欧盟在涉华议题上提高了意识形态的对抗性，并在其认定的所谓关键的、具有对华脆弱依赖的经贸领域试图实施“脱钩”，其对华政策的“两面性”日益明显。

欧中关系日益复杂化的同时，欧盟与印度、日本、韩国和东盟的关系却在快速升温，以服务于其地缘政治竞争和提升战略自主的目的。尽管印度在此次俄乌军事冲突中并未完全追随西方的步伐和立场，但它依然是欧盟强化与“印太”地区关系的主要伙伴。2022年欧盟试图重启和印度的自贸区谈判。在俄乌军事冲突背景下，为适应对华政策调整，欧盟对日本的重视程度在提高。欧盟成员国如德国等提升了与该国在经贸领域的紧密程度，欧盟还开始与日本开展更深入的安

全领域合作。

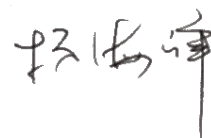
欧盟也试图重启与东盟的自贸协定谈判，及加强双边军事合作，以应对亚洲地区的所谓安全挑战或威胁。东盟还是欧盟致力于基建合作的“全球门户战略”合作伙伴，在能源方面欧盟也有意与之推动绿色发展合作。

非洲和拉美似乎远离全球地缘政治冲突的热点，但实际上也在欧盟强化对外地缘政治竞争的视野之中。2022 年欧盟完成了延宕多年的欧非峰会，并在《后科托努协定》框架内，进一步强化了与欧洲这些前殖民地国家的全方位联系，以建立所谓更为“平等”的伙伴关系，实际上在经贸、气变、绿色发展、移民、数字、健康与安全等领域强化了欧盟规范与实力在非洲的渗透。2022 年，欧盟在经贸、发展援助等多领域加强了与拉丁美洲的合作，尤其加强了与巴西、阿根廷和南方共同市场的经贸联系，对该地区的投资也在增长，这与其对其他一些地区投资的相对减少形成对比。这些经贸联系的加强是欧盟寻求对外关系多元化，提升自身战略空间和自主性的重要一环。

纵观 2022 年，欧盟的大国和地区政策在相当程度上镌刻有俄乌军事冲突的痕迹，但处理该冲突并不是欧盟对外政策的全部。欧洲战略自主尽管在欧洲地区没能获得明显进展，但欧盟通过更积极拓展对外关系，加强和全球各主要大国和地区的联系，使其对外影响力得到了扩张，也使其对外独立性和战略发展空间得以扩大。未来，欧盟为应对俄乌军事冲突而继续保持与俄罗斯的对抗性，并扩大与域外盟友与伙伴的全方位关系，而其对华政策则会变得更加复杂和具有挑战性。

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



# 2022 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助理研究员

2022 年，欧盟对华政策在国际格局剧变构成的巨大压力下进入调整期。欧盟基于人权等价值观视角的对华调门开始降低，就热点问题与全球挑战与中国加强对话和沟通的意愿回升。在欧方的努力调整和中方的积极回应下，中欧关系在 2022 年呈现出了高层互动逐步恢复、外交关系趋于缓和、对话机制返回正轨的新态势。在中欧关系有望走出低谷的趋势背后，大国博弈激烈化、地缘冲突军事化、国际危机多元化是欧盟对华政策调整的推动力。

## 一、欧盟对华政策有所调整，合作意愿与对立情绪皆较明显

首先，欧盟对华接触逐步恢复。2022 年 4 月 1 日，欧洲理事会主席米歇尔和欧盟委员会主席冯德莱恩和中国国家主席习近平以视频方式进行会晤，并和总理李克强共同主持举行第二十三次中国—欧盟领导人会晤。这也是在 2021 年双方围绕所谓的新疆人权问题采取制裁与反制行动后的首次会晤。2022 年 9 月，欧盟外交事务与安全政策高级代表博雷利与中国外长王毅在纽约会面并交流。2022 年 12 月 1 日，欧洲理事会主席米歇尔访问中国，这是中共二十大后中国与欧盟机构领导人之间首次正式会晤，更是疫情暴发以来，欧盟领导人与中国最高领导人的首次线下互动。

其次，欧盟对华表态中释放出更多合作信号。在 4 月 1 日与中国国家主席习近平的视频会晤中，欧方表示，中国是世界上重要的一极力量，欧盟高度重视中国的国际地位和作用，重视发展对华关系。在当前国际形势下，欧中加强合作非常重要。双方领导人都认为，这次会见开诚布公、坦诚深入，增进了相互了解，也达成了不少共识。同意继续加强沟通交流，开展协调合作。在与中国总理李克强的交流中，欧盟表示，彼此都是多边体系的重要成员，中国是重要的利益攸关方，双方应加强对话，深化合作，坚持多边主义，确保世界和平稳定，共同应对全球性挑战。在 12 月 1 日的会晤中，欧洲理事会主席米歇尔表示，中国是维护联合国宪章宗旨和支持多边主义的重要伙伴，欧方愿本着相互尊重和坦诚的精神，同中方就欧中关系各方面重要问题进行深入讨论，增进相互了解，促进对话合作，妥善处理分歧。欧盟愿做中方可靠、可预期的合作伙伴，同中方办好下阶段高层

交往，通过加强直接对话合作，减少误解误判，加强沟通协作。

再者，基于“三分定位法”形成的对华态度“两面性”依然主导其对华政策。一方面，欧盟在抗疫、经贸、投资、地理标志保护等领域视中国视作伙伴，希望密切合作。在抗疫方面，欧盟认为，在过去近三年的抗疫防疫过程中，欧洲研发和广泛接种的信使 RNA 新冠疫苗较中国采用的传统型灭活疫苗具有更强的保护效力，因此，中欧双方“在推广信使 RNA 疫苗方面拥有共同利益，欧盟愿意同中国分享经验、提供支持”。在应对气候变化和加强环境保护领域，欧盟也迫切希望和中国加强合作，提出携手准备第 27 届全球气候变化大会，并期待双方合力推动《生物多样性公约》缔约方大会第十五次会议第二阶段会议取得更大进展。在贸易方面，欧盟表示，愿同中国继续推进欧中投资协定的进程，增强供应链稳定互信，深化互利合作。此外，欧盟还表示愿意在数字经济、人道主义援助等领域和中国加强合作。但是另一方面，欧盟又继续将中国视为贸易规则和价值观标准的破坏者、西方政治体制的敌手，以及安全领域的挑战者。例如，在 4 月 1 日冯德莱恩通过视频方式与中国领导人会晤时，指责中国对立陶宛采取的贸易措施有悖世贸组织规则，扰乱欧盟内部市场，在新疆存在违反人权和劳工权益的行为。2022 年 6 月的马德里峰会上，北约出台“战略概念文件”，将中国作为“系统性挑战”写入其中，这也意味着美国对中国的认知进一步得到了其欧洲盟友的认可与支持。

但是，欧盟对华政策依然处于十字路口。近年来，国际格局的加速变化促使欧洲加快了对华战略的调整。2016 年和 2019 年，欧盟先后出台了对华政策文件，当前也正在酝酿新的战略，以适应 2020 年后的急剧变化的中欧关系。尽管将中国定位为“目标一致时的合作伙伴”、“在技术领导力方面的经济竞争者”、“推广其他治理模式选项的制度性敌手”的“三分法”已经得到了欧盟成员国的普遍认可，成为了近年来对华政策的基本原则，但是对于到底以那种定位为主依然在欧盟内部存在巨大分歧。2022 年 10 月，27 个成员国领导人围绕中国议题进行了长达三个小时的内部讨论，涉及中国对俄乌冲突的立场、欧盟对华贸易的巨大逆差、欧洲各国对中国技术和原材料的高度依赖、中国对欧基础设施投资可能的安全隐患、台海局势变化等。在这场讨论中，既有坚持对中国采取强硬政策的部分中东欧和北欧成员国，也有以德国为代表，希望依然对中国采取接触和合作战略总体取向的成员国。欧洲理事会主席米歇尔于 12 月 1 日的对华访问未能与欧盟委员会冯德莱恩同行，也隐约透露出欧盟内部机构主要领导人在对华战略取向上可能

存在不同态度。欧盟的对华政策也逐渐体现出不再紧随美国盟友的趋势。尽管北约在 2022 年 6 月的会议上最终将中国定义为“挑战”，但在 11 月于罗马尼亚举办的北约外长会晤上，当美国试图将北约的功能引向太平洋地区，针对所谓的“中国威胁”时，欧盟外交政策与安全事务高级代表伯雷利表示：“除了中国之外，北约还面临足够多的威胁和挑战”。

## 二、欧盟对华政策调整的原因

2022 年，国际格局动荡加剧，在反复的疫情中艰难复苏的国际社会又陷入到俄乌冲突升级、军事对抗不断、次生危机频发的困境中，和平与发展面临二战结束以来最为严峻的艰难时刻。欧盟在国际格局的剧变中遭受直接且重大的冲击，对其外交与安全战略带来现实冲击和深远影响，也触发了其对华战略的调整。

首先，欧亚大陆上地缘冲突军事化和长期化的新态势迫使欧方寻求中方配合，甚至合作，为恢复对话沟通提供了动力。2022 年 2 月下旬俄罗斯对乌克兰展开的特别军事行动打破了二战结束后欧洲大陆上总体和平和稳定的长期态势，带给欧洲的不仅仅是巨大的震惊，更是严惩俄罗斯、拜托对俄能源依赖的坚定决心。欧盟以最快的速度达成了内部团结一致，和美国盟友一起，先后采取了对俄八轮制裁，并计划展开第九轮制裁。但同时，欧盟认为，要使得这些制裁尽快发挥效用，得到中国这样的世界大国的配合是关键。因此，在 4 月 1 日的视频会晤上，欧方就对中方提出，即使中国不支持，也至少不应干预这些制裁。2022 年下半年，随着战事不断延续，进入胶着状态，包括欧盟在内的国际社会对于俄罗斯是否动用核武器的忧虑不断加剧。欧盟更是积极寻求得到中方对此的明确表态。欧方始终认为，鉴于中俄之间特殊的伙伴关系，中国拥有更直接、更有效的渠道能够对俄罗斯总统普京施加影响，促使俄乌冲突尽快以和平谈判的方式得到解决。

其次，因疫情反复和俄乌冲突引发的国际危机多元化态势也促使欧方提升对华合作意愿。从世界经济的角度来看，根据国际货币基金组织最新发布的《世界经济展望》，2022 年全球经济活动普遍放缓且比预期更为严重，通胀处于几十年来的最高水平。各国面临着生活成本危机，多数地区的金融环境不断收紧。俄乌冲突、新冠疫情持续，都对经济前景造成了严重影响。全球经济增长率预期从 2021 年的 6% 下降至 2022 年的 3.2% 和 2023 年的 2.7%，全球通胀预期从 2021 年的 4.7% 上身到 2022 年的 8.8%。这是 2001 年以来最为疲弱的增长表现。聚焦欧洲，作为一个对外贸易依赖度高的全球重要经济力量，欧盟经济也面临前所未有的衰退风险。据预测，2022 年欧盟的增长率约为 3.3%，而到了 2023 年，将下降

到 0.3%。欧盟的通胀将达到 9.3%之高，即使到了 2023 年可能有所回落，也仍然会处于 7%左右的高位。欧盟是最直接暴露在俄乌冲突导致的能源、粮食和其他日用品价格大副上涨压力下的经济体，这不仅仅是因为欧洲在地理位置上与这场军事冲突如此靠近，更因为欧洲对俄罗斯化石能源过度依赖的问题在冲突爆发后进一步凸显。欧盟迫切需要发展绿色经济、确保产业链供应链的稳定，巩固欧洲对外经贸关系。而这些都需要建立在与欧盟最大的贸易伙伴中国相对稳定和友好的双边关系之上。自疫情发生以来，中欧贸易呈现出逆势上升的强劲势头，2020 年中国首次取代美国成为欧盟最大贸易伙伴，当年实现 5860 亿欧元的贸易总额。2021 年中欧贸易额再创历史新高，达到 8281 亿美元，同比增长 27.5%。2022 年上半年，中欧贸易额达 4206 亿美元，同比增长 8.4%。因此，在艰难的经济环境下，保持与中国经贸关系的稳定、正常发展成为欧盟的紧要任务，也因此引导欧盟领导人提出同中国继续推进欧中投资协定的进程，增强供应链稳定互信，深化互利合作的意愿。从全球治理的角度来看，国际社会通过能源转型应对气候变化的进程进入加速状态。俄乌冲突推高传统能源价格，坚定了欧洲各国与俄罗斯能源脱钩的决心，但也加剧了能源转型的紧迫性。中国凭借其可再生能源技术和相关产品的制造与供应，在全球绿色产业链供应链中居于重要地位，因此和中国加强相关领域的合作可以大大助推欧盟迈向 2050 年零碳目标。与中国维持在气变领域的合作，也有助于激励和监督中国兑现其做出的 2060 年的碳达峰目标。此外，在应对新冠疫情引发的全球性发展困境中也需要中国合作，共同采取减债行动、提供更多公共产品。

### 三、欧盟对华政策展望

尽管中欧关系出现缓和并向好发展的迹象，但是不可否认，欧盟对华政策的友好合作面是相当脆弱的，是主要由当前的各类危机推动的。其不确定性可能随着大国博弈的进一步发展、俄乌冲突的未来走向和全球危机的发展情况而上升或降低。

首先，中美欧三方之间的大国博弈将牵动欧盟对华政策的发展方向。自从拜登当选美国总统后，跨大西洋关系得到了很大修复与改善。美欧通过一系列机制化的对话与协商方式，加强政策协调，在对华政策上出现“同频共振”的趋势。例如，在 2021 年双方曾联合就新疆、香港议题发表联合声明，对华采取相同的制裁。但是 2022 年间，欧盟对美国依然行“美国优先”之实有了更深刻清晰的认知。尤其是美国即将于 2023 年生效的《通胀消减法》，很可能引发美欧之间新

一轮贸易战。“中国牌”很可能在美欧博弈中被双方频繁使用。美国将可能在美欧贸易摩擦中适度妥协，以换取欧盟在围堵中国方面的支持，导致欧盟对华政策向着更为强硬的方向发展。但欧盟也同样会主动利用“中国牌”，作为证明自己“战略自主”和“世界一极”的具体体现，拖住美国单边化的全球战略。

其次，对华战略的两面性将会更加突出。为了尽快结束战火、走出经济衰退、积极应对美国《通胀缩减法》可能导致欧洲产业空心化、资本外流等问题，继续在数字安全、气候变化等全球治理议题上居于规则制定者和引领者地位，欧盟将继续呼吁对华合作的必要性和紧迫性。但是为了彰显自己是普世价值观与国际现有治理规则的捍卫者和引领者，欧盟还会继续在香港、新疆、台湾等涉及中国内政的问题上摆出教师爷的腔调。但是为了彰显自己是普世价值观与国际现有治理规则的捍卫者和引领者，欧盟还会继续在香港、新疆、台湾等涉及中国内政的问题上摆出教师爷的腔调。甚至还会利用自己在各类国际机制平台中的影响力，积极为“港独”、“疆独”、“台独”等势力争取更多表述机会和更大“国际空间”。

再者，欧洲对华战略的不确定性将大幅上升。一方面，欧盟对华战略中的价值观因素进一步上升，可能导致更多涉华内政的言论或法案的出台，造成刚刚出现复苏迹象的中欧政治高层互动与人权对话机制等再度中断，甚至无限期搁置欧洲议会内中欧投资协定草案的批准进程，给双方的政治、经贸与人文关系带来更为严重的损害。另一方面，此番欧方对华战略调整主要基于对华在双边经贸、全球治理和地区安全事务等领域的期待。一旦欧盟希望中方调停俄乌冲突的预期落空、包括疫苗在内的欧洲商品和服务加快进入中国市场的愿望未能实现，贸易逆差的问题未能得到缓解，则欧盟对华政策很有可能再次转向强硬。

**表一：2017-2022 年中欧经贸关系（单位：亿欧元）**

年份	2017	2018	2019	2020	2021	2022
贸易总额	5015.3	5305.8	5619.6	58779.2	6972.6	/
欧盟对华出口	1787.8	1879.4	1984.9	2027.9	2234.8	/
欧盟从华进口	3227.5	3426.4	3634.7	3851.3	4737.8	/

数据来源：欧盟统计局；注：不含港澳台地区，2020年起不含英国。

**表二：2017-2022 年中欧投资关系（单位：亿美元）**

年份	2017	2018	2019	2020	2021	2022
欧盟对华投资流量	82.9	104.2	73.1	56.9	51.0	/
欧盟对华投资存量	922.5	1005.4	1109.6	1182.7	1233.7	/

中国对欧盟投资流量	102.7	88.7	107.0	101.0	78.6	/
中国对欧盟投资存量	860.1	907.4	939.1	830.2	959.0	/

数据来源：《中国利用外资统计公报 2022》、中华人民共和国商务部、《2021 年度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、国家外汇管理局注。不含港澳台地区，2020 年起不含英国。

表三：2022 年中国与欧盟部长级以上交流

日期	交流情况
3 月 7 日	国务委员兼外长王毅应约同欧盟外交与安全政策高级代表博雷利通电话
3 月 29 日	国务委员兼外长王毅同欧盟外交与安全政策高级代表博雷利举行视频会见
4 月 1 日	中国国家主席习近平以视频方式会见欧洲理事会主席和欧盟委员会主席
4 月 1 日	中国国务院总理李克强同欧洲理事会主席米歇尔、欧盟委员会主席冯德莱恩，通过视频方式共同主持第二十三次中国—欧盟领导人会晤
9 月 21 日	国务委员兼外长王毅在纽约出席联合国大会期间会见欧盟外交与安全政策高级代表博雷利
12 月 1 日	欧洲理事会主席米歇尔访华，中国国家主席习近平在人民大会堂同欧洲理事会主席米歇尔举行会谈

# 2022 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

2022 年是欧洲历史上具有“时代转折”意义的一年，这一年的欧盟对美政策也深受这种“时代转折”的影响。在地缘政治剧变和大国战略竞争的背景下，美国作为关键盟友的身份在欧盟外交中的重要性更加凸显。深化与美国的盟友关系，加强对美合作，既是乌克兰危机背景下欧盟维护自身利益和安全的主动选择，也是现实条件下欧盟避免被边缘化的无奈之举。2022 年欧盟在政治、外交与安全等领域全面深化与美国的合作，同时又在经贸领域与美国产生新的摩擦，对美国的保护主义政策表达了关切和不满。安全领域的合作与经贸领域的竞争成为 2022 年欧盟对美政策的两条主线，如果处理两者之间的矛盾也成为这一年乃至今后欧盟对美政策的一个重要命题。

## 一、2022 年欧盟对美政策基本内容与特点

### （一）政治与外交领域：加强互动与团结

2022 年，随着 AUKUS 集团、澳法核潜艇风波和阿富汗撤军事件的影响逐渐退潮，欧盟与美国的政治关系在 2021 年的基础上有了较大的改善。尽管右翼民粹主义力量在一些欧洲国家进一步壮大，但欧洲对拜登政府的政治信任并没有因此受到破坏，相反，拜登政府在乌克兰危机中所展现的领导力和执行力在欧洲得到不少国家（尤其是中东欧国家）的赞许。在乌克兰危机的冲击下，欧盟与美国展现了近年来少有的政治团结，在制裁俄罗斯以及援助乌克兰等问题上开展紧密协商与合作，试图向国际社会发出团结一致的信号和展示跨大西洋联盟的强大形象。欧盟与美国之间在乌克兰问题上所展示出的团结也让欧美政治关系提升到一个新的层次，尤其是在跨大西洋联盟内部，欧盟与美国将传统的一些政治分歧暂时搁置，而是将更多的精力放在联盟内部的协调与合作上，跨大西洋伙伴关系得到进一步提升和巩固。

为了保持团结，欧盟与美国加强了政治和外交领域的互动，在 G7、G20、北约、欧美贸易与技术理事会（TTC）等多边和双边框架开展了紧密的协商与合作。2022 年 6 月，七国集团峰会在德国召开，成为欧盟与美国向世界展示西方团结的一次机会。峰会重点讨论了乌克兰危机、粮食安全、能源问题、气候变化与全

球健康等议题，并发表了关于支持乌克兰、全球食品安全以及组建气候俱乐部的单独声明。欧洲理事会主席米歇尔在峰会上表示，“欧盟和七国伙伴享有共同的目标，即停止俄罗斯的战争机器并保护欧盟和伙伴国的经济”。此次峰会也发布了《2022 弹性民主宣言》，强化了价值观在欧美政治关系中的纽带作用。

## （二）经贸与技术领域：既合作又竞争

俄乌冲突也深刻影响了欧盟与美国的经济关系，在经贸与技术领域，欧盟与美国呈现出既合作又竞争的态势。2022 年欧盟与美国在经贸与技术领域的合作主要围绕三个方面展开。第一，协调应对俄乌冲突的经济影响。俄乌冲突让深受疫情影响的全球经济雪上加霜，给全球供应链带来了新的冲击。尤其是欧盟，在能源和通胀危机的双重夹击下，不得不加强与美国在能源领域的合作，加大从美国等国家进口液化天然气，并联合美国在 G7 框架内对俄罗斯石油实施限价。欧盟与俄罗斯的能源与经济脱钩也强化了欧盟对美国的能源与经济依赖，为欧盟与美国的经济合作打开新的机会窗口。第二，协调出口管制与投资审查。在战略性新兴产业和关键技术领域，欧盟的政策逐渐向美国靠拢，并强化了与美国的政策协调。欧盟与美国在 2022 年 5 月与 12 月分别召开了第二次与第三次 TTC 会议，在投资审查、出口管制以及制裁相关的出口限制方面达成了新的共识。第三，强化供应链合作。俄乌冲突导致的供应链危机迫使欧盟重新思考在供应链领域面临的脆弱性与风险，欧盟与美国都意识到关键供应链和资源过于集中会让欧美自身的经济暴露于外部的扰乱之中。为此，欧盟与美国加强了在供应链领域的协调合作，以实现供应链多元化和增强供应链弹性的目标。尤其是在半导体供应链领域，美国已经通过《芯片与科学法案》，欧盟委员会也提出了《欧洲芯片法案》。欧盟委员会与美国商务部在执行层面也建立了早期预警机制以应对半导体供应链领域可能面临的扰动风险。

与此同时，欧盟与美国在数字化和低碳化两大事关全球经济未来的关键领域也面临日益激烈的竞争。在数字化领域，欧盟在 2022 年加速推进《数字市场法案》（2022 年 10 月通过，2023 年 5 月生效）和《数字服务法案》（2022 年 10 月通过，2024 年 1 月生效），这两项法案被拜登政府认为存在针对美国科技公司和数字化平台的不公平做法，也引发了欧盟与美国在跨大西洋数字规范领域的竞争。在低碳化领域，俄乌冲突加强了欧盟向绿色转型的决心，但来自美国的竞争和美国的相关保护主义做法也引起了欧盟的关切和不满。

## （三）安全与防务领域：对美依赖加深

安全与防务是跨大西洋联盟关系的基础，乌克兰危机的爆发则大大提升了安全与防务合作在跨大西洋关系中的重要性。俄乌冲突进一步暴露了欧盟在安全与防务方面的弱点，也让欧洲部分领导人更加相信没有美国的领导欧洲无法保护自己。2022年12月，芬兰总理桑娜·马林(Sanna Marin)就坦诚“当前的欧洲不够强大……如果没有美国，欧洲会陷入麻烦”。美国和北约则趁机加强了在欧洲的军事部署，北约作为跨大西洋安全支柱的地位得到重新激活和巩固。欧盟成员国芬兰与瑞典也在2022年5月提交了加入了北约的申请。在俄乌冲突和法国担任轮值主席国的背景下，欧盟在2022年4月通过了《战略指南针》的文件，力图打造共同的威胁认知和战略文化，并为未来十年的欧盟安全和防务政策提供指南。根据《战略指南针》文件，欧盟将在增强行动能力、确保安全、加强防务投资以及强化伙伴关系四个方面提出新的目标和战略。其中加强与北约的伙伴关系是欧盟新防务战略的重中之重，欧盟提出要在政治对话、信息共享、危机管理、军力发展与军事交流方面加强与北约的合作。

2023年1月，欧盟与北约联合发表了“欧盟-北约合作宣言”。欧洲理事会主席米歇尔指出，俄乌冲突产生了两个意外的结果：一是强化了欧盟与北约两个组织。北约强化了在欧洲东翼的存在，并且即将增加两个新的成员国，欧盟也加快了西巴尔干的入盟进程，并且赋予乌克兰和摩尔多瓦候选成员国地位；二是让欧盟与北约的关系更加紧密。俄乌冲突后欧盟与北约分别发布了各自的新战略文件，即欧盟《战略指南针》与北约《战略概念》。这两份文件再次强调了北约在跨大西洋安全中的支柱地位，而“欧盟-北约合作宣言”强调两个组织的互补性，实际上是对北约主导地位 and 欧盟对美依赖的再次确认。

## 二、2022年欧盟对美政策的关键影响因素

除了传统的结构性因素，以下三个新的因素在很大程度上塑造了2022年欧盟对美国的政策。

### 第一，乌克兰危机。

俄乌冲突发生以来，欧盟与美国在援乌抗俄方面总体上保持了高度的团结，并承诺继续支持乌克兰直到取得胜利。但随着俄乌局势的演变及其影响的扩大，这种团结也不断面临新的考验。在欧盟内部，由于法德关系的龃龉和德国与波兰双边关系的恶化，欧盟在乌克兰问题上至今尚未出现强有力的领导和清晰的战略。在这种情况下，美国的领导角色对欧盟而言就显得至关重要。而欧盟对美国的领导意始终存在一定的担忧，一方面是美国国内政治的极化，尤其是共和党在中期

选举前的表现让欧盟担心美国支持乌克兰的意愿可能下降,另一方面欧盟也担心美国日益转向与中国的战略竞争会削弱美国在欧洲的投入。

### **第二, 通胀缩减法案(Inflation Reduction Act, 简称 IRA)。**

2022年8月,拜登政府签署了应对通胀与气候危机的IRA,其中包括对美国生产的电动汽车提供高额补贴等保护主义措施。在欧盟看来,美国的产业补贴将欧盟企业排除在外,不仅对欧盟企业构成歧视,而且可能加速欧洲相关产业向美国转移的进程,是特朗普式“美国优先”政策穿上新外衣之后的一种延续。欧盟内部市场专员布雷顿(Thierry Breton)批评美国的保护主义措施对欧盟的经济构成“生死存亡”的挑战,尤其是在能源危机正在加速欧洲去工业化进程的情况下,美国的IRA无异于雪上加霜。因此,欧盟在IRA问题上面临艰难的抉择,如果欧盟坐视不管,可能面临相当不利的经济影响。如果针锋相对,出台类似的产业补贴政策,又会违背欧盟自身的竞争规范和WTO规则,引发贸易战,最终破坏全球的绿色合作。两难之下,欧盟不得不持续向美国施加压力,让拜登政府改变歧视性补贴的做法,但这并不容易。

### **第三, 对华技术脱钩。**

2022年拜登政府加大了对中国进行技术遏制和技术脱钩的力度,并对欧洲和亚洲盟友施加了更大的压力,要求荷兰和日本等伙伴加入对美国对中国实施的芯片禁令。虽然欧盟与美国在减少对中国供应链的依赖上与美国有共识,并且在美国的压力下加强了对中国的出口管制和投资审查,但欧洲对美国冷战式的对华技术遏制与脱钩仍然保持了一定的距离。2022年11月,荷兰贸易部长Liesje Schreinemacher就曾表示,荷兰不会在对华芯片出口管制问题一一复制美国的政策。2022年11月德国总理率领庞大的商业团队访华,并且在访华前发表的文章中也明确地提出了反对与中国脱钩的声音。2023年1月27日,荷兰与日本在白宫与美国达成协议,加入限制对华芯片技术出口的行列。尽管这意味着荷兰改变了立场,但这是在美国的持续施压下做出的一个决定,荷兰仍然担心这一决定对其商业利益和长远竞争力的影响。

## **三、2023年欧盟对美政策展望**

展望2023年,欧盟将继续面临乌克兰危机、能源危机、通胀压力以及中美战略竞争等地缘政治与经济挑战,保持跨大西洋联盟的团结仍然是欧盟应对这些挑战的首选。因此,欧盟对美政策也将继续保持稳定,在2022年建立的良好基础上继续深化与美国的双边与多边合作。由于2024年欧盟和美国都面临新的选

举周期（欧洲议会选举以及美国总统选举），欧盟可能利用 2023 年的机会窗口努力巩固跨大西洋合作的现有成果，并扩大和深化与美国在支持乌克兰、制裁俄罗斯、扩大防务投入、保障能源安全、增强供应链弹性等方面的合作。同时，围绕新能源产业的补贴、美国向欧盟出口能源价格、后俄乌冲突时代的欧洲安全架构以及对华政策等议题，欧盟与美国仍然存在分歧，这些分歧可能影响欧盟与美国的合作。

# 2022 年欧盟的俄罗斯政策

马斌

复旦大学俄罗斯和中亚研究中心副主任、副研究员

2022 年欧盟对俄政策被对抗与冲突所主导,2 月下旬爆发的俄乌冲突是决定去年欧盟对俄政策关键变量。虽然欧盟在年初做出诸多协调与缓和俄乌关系的行动,并因此遭受到不少批评,但自冲突爆发以来,欧盟对俄政策体现为“日趋强硬的态度,不断升级的制裁,逐渐强化的对立”,同时随局势变化做出适时调整,以期最大程度上在坚持政治立场和保护现实利益间寻求平衡,从而在俄乌冲突问题上实现短期目标与长远目标的有机结合。由于俄乌冲突仍在进行,欧盟目前采取的对俄政策基本在短期内会得以延续。

## 一、欧盟对俄态度日趋强硬

2022 年初,欧盟对俄态度继续恶化,但仍在为阻止更大的冲突发生做积极努力。2 月上旬和中旬,法国总统马克龙、德国总理朔尔茨先后访问俄罗斯和乌克兰,为缓和紧张局势进行外交斡旋。及至俄乌冲突爆发,欧盟迅速站到俄罗斯对立面,反对俄罗斯在乌克兰开展的军事行动,这一立场持续至今。欧盟认为,俄罗斯所声称的“特别军事行动”是俄罗斯对乌克兰的“野蛮、无理和不正当军事侵略”,对于俄罗斯声称的顿尼茨克、卢甘斯克、扎波罗热和赫尔松地区“公投入俄”,是俄对乌克兰领土的“非法兼并”。从冲突爆发到 2022 年底,欧盟官方层面多次要求俄罗斯立即中止军事行动,无条件撤出军队和武器,完全尊重乌克兰的领土完整、主权和独立。在此过程中,即使有部分成员国对特定政策的具体细节持不同意见,欧盟整体对俄立场和态度始终保持一致。

## 二、欧盟对俄制裁不断扩大

虽然 2022 年前欧盟已因 2014 年克里米亚危机及俄罗斯“干预破坏欧洲民主”等对俄罗斯实施了数次制裁,但俄乌军事冲突将欧盟对俄制裁推向新的高度。2022 年,欧盟总共对俄罗斯实施了 9 轮制裁,制裁内容涵盖外交、贸易、投资、金融、技术、媒体、交通、人员往来等多个领域,涉及 171 个实体和 1386 位个人。2022 年底的欧盟领导人会晤再次商定将对俄罗斯进行更多制裁,同时还开始准备对俄罗斯天然气出口实施限价。这为欧盟 2023 年继续扩大对俄制裁奠定政治基础。欧盟制裁的目标是为“削弱俄罗斯经济基础,剥夺其关键技术和市场,

大幅降低其发动战争的能力。”不过欧盟内部对制裁效力有不同意见，部分评论认为实际效果离欧盟目标还有相当大差距。

### 三、欧俄经济联系大幅削弱

欧盟对俄制裁成为重构欧俄经济关系的最直接要素。在贸易领域，2022年2月至9月，俄罗斯在欧盟进口中所占份额从9.5%降至5.3%，在欧盟出口中所占份额从4%降至1.8%。欧盟对俄贸易赤字也从3月份的顶峰181亿欧元逐步降至9月份的105亿欧元。欧盟从俄罗斯进口的6大类关键产品中，煤炭、天然气、石油、化肥、钢铁等显著下降。不过，由于石油、天然气等化石能源价格的上涨，2022年全年欧盟与俄罗斯贸易额增长2.3%，达到2586亿欧元；其中，欧盟国家对俄罗斯出口下降38.1%，总额为552亿欧元，从俄罗斯进口增长24.3%，总额达到2034亿欧元。俄罗斯在2022年变为欧盟第9大出口对象国，第4大进口来源国（前3位分别是中国、美国、英国）。在投资领域，欧盟进一步收紧俄罗斯资本进入欧盟市场渠道。2022年4月，欧盟委员会告诫成员国警惕来自俄罗斯的资本，并发表文件指导成员国如何更好审查此类投资。鉴于俄罗斯对欧盟成员国的投资总量较小，2015-2020年仅占同期欧盟接受外资的1%，2021年占比为1.3%，因此，欧盟相关政策重点就集中在通过不断推出制裁措施进一步限制俄罗斯从欧盟市场获取资本的能力。

### 四、对俄能源依赖逐渐降低

能源问题多年来一直是欧俄关系主要组成部分之一，因此，即便是俄乌冲突给欧俄关系带来深刻改变的2022年，欧盟依旧非常慎重地处理能源领域的对俄政策。一方面，欧盟坚定地在能源领域推行“去俄罗斯化”政策，另一方面又尽可能降低和化解此类政策带来的相关风险。2022年3月，欧盟就逐渐降低对俄罗斯化石能源依赖达成一致，并做出2022年把从俄罗斯进口的天然气减少三分之二的决定；6月初，欧盟开始对俄罗斯原油和石油产品出口（管道原油出口不在被制裁行列）实施制裁；12月初，欧盟决定对俄罗斯石油出口实施限价政策。受此影响，2022年全年欧盟从俄罗斯进口石油、天然气的规模减少。11月，欧盟从俄罗斯进口石油日均140万桶，比之前减少43万桶；欧盟在俄罗斯原油出口中所占份额也由2月底之前的50%降至28%。这使得除斯洛伐克、匈牙利等国家外，欧盟其他成员国和英国对俄罗斯石油依赖程度极大降低。不过，欧盟在天然气领域减少对俄罗斯依赖的难度较大，2022年前8个月，欧盟17%的天然气依旧来自俄罗斯；至于已经“脱欧”的英国，则完全停止了从俄罗斯的天然气进口。

2022 年欧盟与俄罗斯能源博弈期间还发生了“北溪管道被炸”事件。虽然管道在停运期间被炸，但它促使欧盟更加关注冲突对地区能源安全，特别是关键基础设施带来的潜在破坏。

## 五、欧俄安全困境再次爆发

安全问题向来是欧盟与俄罗斯斗争多发领域。俄乌冲突爆发也是双方目前难以解决安全困境的具体表现。由于此前双方在安全领域的关系已经因 2014 年的克里米亚危机陷入对抗和不信任，因此，2022 年俄乌军事冲突让欧俄安全关系再次急剧恶化，导致原本就十分脆弱的泛欧安全框架被严重破坏。一方面，北约继续坚持 2014 年因克里米亚危机而采取的政策，即暂停与俄罗斯一切合作，仅保留北约-俄罗斯理事会作为沟通渠道；另一方面，欧盟将俄罗斯视为紧迫的安全威胁，在加强欧洲防务能力的同时，希望在北约框架下提升防务合作，建立可靠防务体系。特别是德国等欧盟成员国改变多年奉行的防御政策，走上重整国防的道路，这对欧洲安全体系的影响复杂而深远。面对俄乌冲突带来的安全挑战，欧盟在加强与乌克兰安全沟通的同时，还通过成员国和北约渠道对乌克兰提供军事援助，移交了大量武器装备，以帮助乌克兰提升防御能力。在此背景下，欧盟与俄罗斯之间的安全信任关系在 2022 年不断丧失。

然而，即便是欧盟对俄政治、经济、安全等政策日益强硬，它依旧与俄罗斯维持一定程度的高层沟通与互动，同时，还努力协调内部不同意见，坚持不与俄罗斯发生直接军事冲突。因此 2022 年欧盟一方面推出越来越多孤立、制裁、惩罚俄罗斯的政策，另一方面，也没有完全改变此前的诸多对俄政策内容。换言之，欧盟重点是在双方关系恶化的背景下重塑对俄政策，以期更好应对俄乌冲突带来的冲击、压力，并将不利影响降至最低。另外，由于俄乌冲突不仅攸关欧洲大陆安全，而且事关跨大西洋体系发展，因此，欧盟 2022 年制定和实施对俄政策时与美国紧密协调，即便在部分问题（如能源、金融等）上曾与美国具有一些不同意见，但在经过欧盟内部协商与对美磋商后，双方政策基本保持一致，这不仅有利于提升其政策有效性，而且有助于欧盟借美国之力推动内部分歧的解决，从而推动欧盟相关政策领域的再造。

综上所述，2022 年的欧盟对俄政策可以俄乌冲突为标志分为前后两个阶段。在冲突发生前，欧盟对俄政策依旧保留通过政治外交斡旋化解冲突的意愿，但在冲突爆发后，欧盟对俄政策立即调整，在加强与美国协调的基础上，以对立和冲突为核心基调，以制裁和施压为主要手段，围绕俄乌冲突引发的种种政治、经济、

安全问题推出系列新政策，从而意图重新梳理欧俄关系。与此同时，随着俄乌冲突变得旷日持久，冲突带来的影响越来越多传递到欧盟各个层面，欧盟内部也出现部分反思欧盟对俄政策的呼声，但这既不是 2022 年欧盟对俄政策的主流，也不能改变 2022 年后欧盟对俄政策的基本方向。在俄乌军事冲突持续背景下，2023 年欧盟对俄政策预料会基本延续去年做法，直至冲突结束，再进行新的调整为止。

# 2022 年欧盟的印度政策

谢超

复旦大学南亚研究中心副研究员

欧盟与印度的外交关系可追溯到 1962 年，2022 年恰逢双方庆祝建交 60 周年。不过一段时期中，欧盟与印度都不是彼此外交战略重点，双方关系处于不温不火的状态，甚至存在龃龉。21 世纪第二个十年，美国加大力度推行“印太”战略，印度在全球政治和经济中的地位显著上升，欧盟开始重视加强发展与印度的战略伙伴关系，双方在所谓价值观外交模式下加强协调经贸、安全等立场，双边关系取得较快发展。2022 年，在《欧盟“印太”地区合作战略》的总体框架下，欧盟对印经贸合作稳中有升，双方重启自贸谈判，政治和安全合作也逐次展开，助推欧盟“印太”战略转型。

## 一、2022 年欧盟对印经贸合作稳中有升

2022 年 4 月 24 日-25 日，欧盟委员会主席冯德莱恩访问印度，这是冯德莱恩就任欧盟委员会主席以来首次访问印度。访问期间，冯德莱恩与印度总统科温德和印度外长苏杰生举行会晤，并作为瑞辛纳对话主宾发表了主旨演讲，冯德莱恩指出“加强和提升与印度战略伙伴关系获利是未来十年欧盟外交政策的优先内容”。冯德莱恩还与印度总理莫迪一起为欧印贸易与技术委员会揭牌，该委员会的职能是推动欧盟与印度共同应对贸易、技术和安全的全球挑战，深化双方在上述领域的战略合作。这是欧盟在与美国之外成立的第二个贸易和技术委员会，凸显欧洲对印度的重视。此后，冯德莱恩还与莫迪在 6 月的 G7 峰会上举行双边会晤，加上 2021 年 10 月双方在 G20 峰会上的会晤，在八个月的时间内双方领导人三次会面，在加上外交、商务和工业部门之间的部长级会晤，欧印双方通过密集的高层会晤方式，努力推动双边关系的发展。

2022 年欧印关系的另一大亮点是双方同意重新启动自贸谈判。2007 年双方曾开展自贸谈判，但谈判进展缓慢并最终于 2013 年暂停。2022 年 6 月 17 日，欧盟与印度宣布重新启动自贸协议谈判，同时还将启动双方的投资保护协定和地理标志协定谈判。欧盟希望在全球化回潮和各国贸易保护主义实践加剧的历史关口，能帮助欧洲企业拓展看似潜力无限的印度市场，同时这也符合印度莫迪政府近年来在对外自贸谈判上的新策略，自 2020 年以来莫迪政府不再执着于参与达

成大规模多边贸易，转而发力双边协议谈判，期待可以利用印度经济规模和地缘战略地位，在双边贸易谈判中获得更好的条件。

这也符合欧印关系始终以经济合作为重点的传统。一段时间以来，双方的经贸合作处于比较高的水平。2021年，欧盟成为印度第三大贸易伙伴，双边贸易额达到880亿欧元，占印度对外贸易额的10.8%。印度则是欧盟的第十大贸易伙伴，印欧贸易额占欧盟对外货物贸易额的2.1%，根据2020年的数据，欧盟与印度的服务贸易额达到304亿欧元。目前欧盟在印度企业6000家，广泛分布于各个产业，为印度提供170万个直接就业岗位，创造500万个间接就业岗位。欧盟对印经贸关系的重点是推动印度政府对欧洲企业采取公开透明、非歧视性和可预期的营商和监管环境，提升环境和劳工保护标准，并保护欧盟企业投资和知识产权。

## 二、战略与安全成为欧印合作新领域

长期以来，受限于地理位置等因素，欧盟与印度的外交关系难言热络，欧盟在印度洋区域的整体存在感偏弱。不过随着中国和印度等新兴国家的崛起，欧盟开始将战略中心转移到“印太”区域。在新冠疫情的持续冲击之下，欧盟及其成员国日益关注贸易和供应链安全，“印太”区域对于欧盟战略转型的重要意义日益凸显。2020年欧印峰会达成的“欧印战略伙伴关系：2025年路线图”提出欧印在外交和安全方面的共同利益。2021年9月欧盟推出《欧盟“印太”合作战略》，提出在所谓“民主、法治、人权和国际法”原则下，全面加强在印度洋区域的战略联系，同时提出印度洋是欧洲国家进入“印太”区域的门户，欧盟将全面加强在印度关系。随着2020年7月第15次欧印峰会和2021年5月双方领导人会晤之后，印欧关系显著升温，双方在气候变化和海上安全领域的合作取得进展。

2022年6月，欧印举行了首次安全与防务磋商，高度评价了欧印海上安全对话机制的积极进展，并一致同意将安全与防务合作作为双边战略关系重要支柱之一。欧盟表示将推动成员国放开对印军事和军民两用技术出口限制，致力于提升欧洲对印军事技术出口水平等，并探讨印度参与欧盟防务领域“永久结构性合作”（简称PESCO）等问题。欧盟主要国家积极推动与印度军事安全合作。法国在担任2020年欧盟轮值主席国期间宣布欧盟将重点关注“印太”事务，法、德、荷等国先后发布“印太”战略。法国率先尝试发展在“印太”区域内的军事存在。2022年8月10日-11日，法国空军开展“印太”地区远距离投射能力演习，法

国军机在印度泰米尔纳德邦一空军基地做技术经停。法国和德国等表示将考虑加强在印度洋地区的军事部署，加强与印度等区域国家的军事交流。

欧盟“印太”合作战略关注“印太”对欧洲经贸发展的重要性，并不点名关注包括中国等在内的军事实力发展，并以人权、气候变化等理由涉入区域事务，例如强调南海渔业资源对气候变化和全球生态平衡的重要性，借此推行基于人权和民主自由的价值观外交。至此，欧盟正式赋予对印度关系以更多的政治和安全内容。2022年11月22日，欧盟与印度举办第九轮外交与安全磋商，回顾双方在网络安全、反恐问题、海上安全和核不扩散等问题上的对话与合作进展，总结印欧贸易和技术委员会成立以来取得的工作进展，并就共同关心的区域和全球议题交换看法。

### 三、俄乌冲突暴露欧印立场分歧

2022年初俄乌冲突爆发，欧盟紧随美国推出俄罗斯的系列制裁措施，并因此遭受严重的能源供应危机。不过印度拒绝对俄进行公开谴责，并就联合国相关涉乌决议三度投出弃权票，并在欧美出台制裁措施的情况下继续采购俄罗斯石油。这使得自2021年欧印领导人峰会以来有所升温的欧印关系再度面临考验。俄乌冲突除了引发能源供应危机之外，外界还担忧可能导致的全球粮食危机，欧洲明确表示希望印度发挥粮食出口大国作用，弥补俄罗斯和乌克兰粮食出口缺口。不过，印度坚持采取限制粮食出口政策，优先满足自身需要和主要伙伴国进口需求。面对欧美国家居于道德高度的指责，印度外长苏杰生在6月3日表示印度并没有在乌克兰问题上采取骑墙政策，欧洲在对俄制裁时也考虑其国民需求，而印度购买俄罗斯石油也同样是因为考虑自身国民的需求因此欧洲需要跳出既有的思维定式，“欧洲总是认为自己的问题就是世界的问题，而世界的问题却并不是欧洲的问题”，而且“欧洲对很多问题都保持沉默，例如亚洲事务，这让我们在任何事情上都无法信任欧洲”。此后考虑到印度在欧盟“印太”战略中的潜在重要性，欧盟降低了对印度在俄乌冲突立场的批评声调。

俄乌冲突加剧了全球供应链危机，拜登政府趁机通过了一揽子补贴和激励计划，欧洲国家也面临严重的企业外流美国问题。欧盟认为拜登政府推出的《通胀削减法案》正在破坏美欧经贸的“公平竞争”环境，在欧洲经济陷入困境的同时，美国经济反而成为欧洲能源危机的最大受益者，高昂的天然气价格正迫使欧洲企业将生产转移到美国。2022年10月19日，德国副总理兼经济和气候保护部长哈贝克表示，“美国政府目前正投入非常大的一揽子计划来应对气候变化，但这

一揽子计划不应该破坏我们，也就是欧洲和美国两个经济体之间的平等伙伴关系。所以我们在这里看到了威胁。这需要欧洲方面的强力回报……我们看到公司和企业正从欧洲转向美国，因为他们在那里获得巨额补贴。”

有迹象表明，欧盟外交的独立自主意识抬头，它与印度在对美外交理念上有着相似之处。总体来看，2022年初俄乌冲突爆发，印度在欧美对俄大规模制裁时坚持独立自主立场，双方关系围绕印度低价采购俄罗斯石油等问题有所分歧，2022年的欧盟与印度关系在争议与合作声中重归平淡。随着美国对华开展战略竞争的烈度不减，欧盟日益感受到选边站队的压力，而美国对华战略的贸易保护主义因素导致的外溢影响，正在冲击欧盟的利益。俄乌冲突延宕之际，印度坚持独立自主外交的做法，帮助确保了自身的能源和粮食安全。

### 展望

对于欧盟来说，印度外交选择的启示在于中等强国在地缘政治上开始崛起。可以预期的是，欧盟对于广泛“印太”区域的关注和发展与印度战略关系的动力将持续得到增强，2023年的欧盟与印度关系将进入向对较快发展轨道，双方有望在自贸谈判和地缘外交战略方面展现更多合作姿态，同时由于莫迪政府重双边轻多边的贸易实践，印度将在加强与欧盟关系之外，主动发展与欧盟主要成员国之间的双边关系。

表一：2017-2022年欧盟与印度贸易交流（单位：亿美元）

	2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021	2021-2022
印欧贸易额	869.8	987.2	900.3	810.8	1163.7

数据来源：印度商业和工业部

表二：2022年度欧盟与印度部长级以上交流

时间	交流情况
4月24-25日	欧盟委员会主席冯德莱恩访问印度

# 2022 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

陶星星

同济大学政治与国际关系学院 2021 级硕士研究生

冷战后欧盟与日本双边关系的基本定位是双方认可彼此是坚持所谓“普世价值”的战略性伙伴，而这一共识奠定了双方推进国际合作的最重要基础。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部分。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，欧盟积极与日本加强协作。欧盟对日政策由过去的问题解决型向政策导向型转变。在《经济伙伴关系协定》（EPA）和《战略伙伴关系协定》（SPA）的框架基础上，双方合作视角由双边关系逐步转化为全球范围内的政治、经济、安全等议题的对话与合作。

在理念上，2022 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，2022 年欧盟和日本基于 EPA 和 SPA 的战略伙伴框架下，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，2022 年欧盟寻求俄乌冲突、“印太”战略、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、在政治安全层面：加强对话与协作

2022 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。2022 年欧盟对日外交最重大的事件是 5 月 12 日在日本东京举行的第 28 届欧盟-日本首脑会议。此次会议是欧洲理事会主席查尔斯·米歇尔和欧盟委员会主席乌苏拉·冯德莱恩自上任后首次访问日本。欧盟领导人同日本首相岸田文雄在岸田官邸举行了会晤。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。特别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密切磋商，包括在不扩散和裁军以及应对混合型威胁方面。欧日将扩大在网络安全、打击虚假信息、海上安全、危机管理等领域的实际合作，并提出致力于实现一个没有核武器的世界这一最终目标。

2022 年 6 月在德国举行的 G7 峰会期间，欧盟机构和成员国与日本展开了多

层次沟通，英日、法日、德日首脑会谈相继举行，欧盟和日本就共同关心的俄乌冲突以及印太战略交换了意见。9月27日，欧洲理事会主席米歇尔岸田来日本参加安倍晋三国葬，双方就乌克兰局势和朝鲜核武与导弹开发共同发表声明，表示严重关切。11月14日，20国集团巴厘岛峰会期间，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，日本、欧盟这些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。

### （一）俄乌冲突

欧盟在寻求日本支持欧盟对俄乌冲突立场方面取得了显著效果。欧盟-日本首脑会议、欧日外长会、欧盟-日本议会间会议等多个重要会议都对这个议题进行了讨论。欧日领导人表示“强烈谴责俄罗斯的侵略行径，要求俄罗斯立即停止对乌克兰领土的军事侵略，立即无条件地从乌克兰全境撤出所有部队和军事装备，并充分尊重乌克兰在国际公认边界内的领土完整、主权和独立”。欧日表示将继续向乌克兰提供协调一致的政治、财政、物质和人道主义支持。双方认为俄罗斯此举不仅在欧洲，而且在亚洲都动摇了国际秩序的基础，双方重申了七国集团和国际社会团结合作应对的重要性。

### （二）地区安全

欧盟在地区安全议题上寻求日本与之立场保持一致。双方认为欧洲的安全和“印太”的安全是不可分割的，他们将在俄乌局势上继续密切合作，并努力实现“自由和开放的印度洋-太平洋”，以确保保护基于法治的国际秩序。欧日对东亚地区的局势，尤其是朝鲜的核导弹活动、南海、东海、台海以及新疆、香港问题保持较高的关切，5月12日的欧日首脑会议、11月4日的欧日外长会议等重要场合双方都对东亚局势交换了意见。

关于朝鲜，欧盟密切关注朝鲜日益密集的核和导弹活动，欧盟与日本对朝鲜最近一系列弹道导弹发射表示严重关切。他们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。欧日呼吁朝鲜停止破坏稳定的行动，按照联合国安理会相关决议的要求，以完全、可核查和不可逆转的方式放弃其核武器和所有射程的弹道导弹以及任何其他大规模毁灭性武器和相关计划。他们还重申继续协调解决朝鲜问题，包括绑架问题。

欧盟协同日本对在东海和南海以武力或胁迫方式改变现状的单方面企图、缺乏透明度的军事力量的迅速集结以及该地区军事活动的增加表示强烈关注。欧盟与日本确认台湾海峡和平与稳定的重要性，同意鼓励和平解决两岸问题。双方表示会对改变现状的单边企图和经济胁迫作出一致和坚决的反应。此外双方表示将加深关于中国问题的交流，特别是在政治、经济和安全动态方面，并对围绕香港的局势和新疆维吾尔自治区的人权状况表示严重关切。

欧盟对伊朗核问题尤为关切，欧盟与日本围绕伊朗核问题交换了意见。他们共同支持恢复《伊朗联合全面行动计划》(JCPOA)并确保其全面实施，强烈敦促伊朗不要让其核计划进一步升级。

## **二、在经贸合作层面：双边关系更加巩固**

2018年至2022年日本与欧盟的贸易额保持在较高水平，其中日本对欧盟进口额大于出口额，处于贸易逆差，且贸易逆差逐年增长；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。2022年是欧盟-日本经济伙伴关系协定(EPA)生效的第三年。在此期间，该协定已被证明是欧盟与日本经济关系的基石。2021年，欧日之间的货物贸易恢复到新冠疫情暴发前的水平，达到1250亿欧元。2022年3月25日，欧盟-日本经济伙伴关系协定(EPA)下的联合委员会成立，双方讨论了在贸易和投资事务以及日本对某些类别的欧盟农产品的市场准入，进一步推动了欧日贸易投资合作。2022年日本对欧盟出口9,359,008百万日元，同比上涨22.1%，日本从欧盟进口11,375,404百万日元，同比上涨20.3%。2022年日本、欧盟贸易总额20,734,412百万日元，日本对欧盟贸易逆差2,016,396百万日元，同比上涨13.0%。

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。部长和欧盟委员在对话中讨论了日本-欧盟经济政策合作、可持续金融、解决公平竞争环境和经济安全问题的合作，以及全球贸易挑战，日本还要求欧盟早日取消对日本食品的进口措施。

## **三、在全球治理层面：多议题多层次协同**

2022年欧盟对日本的合作逐步转为全球范围内的多重议题的对话与合作。

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。

### **（一）互联互通**

欧盟于 2019 年确立了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。在 2022 年的第 28 届欧日峰会上，双方领导人启动了欧盟-日本数字伙伴关系，以推动在广泛的数字问题上的合作，并帮助确保数字转型取得成功，从而实现团结、繁荣和可持续性。数字伙伴关系协议是一个在数字领域进行广泛合作的全面框架，包括信任的数据自由流动（DFFT）、贸易、隐私、安全、信任、数据利用和基础设施。数字伙伴关系将帮助欧盟和日本在关键领域实现共同目标，例如：安全的 5G、“超越 5G”和 6G 技术、安全和道德的人工智能应用、半导体行业全球供应链的复原力、绿色数据基础设施、工人数字技能的发展、中小企业在内的企业和公共服务的数字化转型等。欧日还将合作开发全球互操作标准，促进数字贸易，使工人和企业受益。未来，欧日在连通性方面的合作也将继续在数字伙伴关系、绿色联盟以及可能在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。

### **（二）气候与环境治理**

减缓和适应气候变化是绿色欧盟战略框架中最重要的话题之一。在 2021 首脑峰会上发起的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。岸田文雄表示，气候变化对策是日本“新形式的资本主义”的核心，欧盟对此表示赞赏。双方都认为要继续加快欧盟-日本在气候变化和环境领域的努力，并努力在这些领域引领国际社会。欧日将在 2030 年之前这个关键的十年中寻求进一步的合作，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。

### **（三）全球能源安全**

俄乌冲突严重冲击国际能源市场，导致全球化石燃料和电力价格进一步大幅上涨。为了缓解欧洲天然气短缺的困境，欧盟希望日本协助以保持全球能源市场稳定并帮助确保彼此的供应安全，尤其是液化天然气的供应。特别是减少欧洲对俄罗斯能源供应的依赖，包括通过可再生能源能力方面的贸易和投资。在欧日首脑峰会上，双方表示将合作保持全球能源市场的稳定，帮助确保彼此的供应安全，

特别是液化天然气的供应，将立即采取行动，在提高能效和大规模部署清洁、安全和可持续能源的基础上加快能源转型。在欧日建立了绿色联盟框架下，2022年12月2日双方通过签署合作备忘录加强了在氢方面的合作，以促进创新和发展国际氢市场。作为氢技术的领跑者，欧盟和日本表示将共同努力，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2023，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。

# 2022 年欧盟的东盟政策

孙贝芸

国防大学政治学院讲师

2021 年 9 月 16 日，欧盟发布了针对印太地区的政策方针文件《欧盟印太合作战略报告》。该报告作为一项正式出台的综合性和整体性“印太战略”文件，展现了欧盟提升在印太地区国际影响力的决心。欧盟外交与安全政策高级代表博雷利曾指出，“东盟应该是欧盟在该地区合作的核心焦点。这一信念在我们《欧盟印太合作战略》中得到了重申。”2022 年，在“印太战略”和“全球门户”计划驱使下，欧盟将东盟视为在该地区实现对外政策目标的战略抓手和合作伙伴。与东盟合作的意愿明显提升。

## 一、欧盟对东盟政策概况

2022 年是欧盟对东盟建立对话伙伴关系 45 周年，欧盟在“印太战略”和“全球门户”框架下通过既有的或新建的双边多边合作机制扩大与东盟的合作，制度化水平进一步提高。欧盟相关政策举措可归结到以下五方面。

一是优化经贸合作布局。近年来，受疫情等危机的冲击，欧盟外向型经济弊端凸显，危及欧盟经济安全和对外行动力，这使得欧盟深刻认识到提升供应链弹性的重要性，开始注重推动贸易与经济关系多元化，东盟也因此受到了欧盟更多的关注。长期以来，欧盟已经在与东盟的贸易和投资谈判方面开展了大量工作，目前已与新加坡、越南等国完成了自贸协定的签署。2022 年，欧盟继续开展与印度尼西亚之间的双边自贸谈判。欧盟将与东盟签订区域间自贸协定作为一项长期目标，虽然目前区域间谈判尚未真正重启，但欧盟在欧盟-东盟峰会等多个区域间会议提及这一远景目标。另外，数字转型也是欧盟对东盟经贸合作的重点之一，主要举措包括包括双方基于《2025 年东盟数字总体规划》的数字合作，欧盟与新加坡等国的数字伙伴建设，以及双方在电子商务贸易、企业和公共服务的数字化转型、数字流和数据信任等方面的全方位数字技术合作。

二是强化政治、安全领域影响。长期以来，欧盟注重依托既有框架和平台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-东盟高官会议、欧盟-东盟商业峰会等一系列政治经济对话合作机制，还与东盟在东盟地区论坛、东亚峰会、亚欧会议等框架下就重点议题进行磋商。

2022 年，欧盟继续通过参与和建设政治经济对话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-东盟峰会等。欧盟由此提出了一系列合作愿景，提升了双方关系的战略内涵。例如，2 月 11 日举行 JCC 第 29 次会议上，欧盟指出双方合作重点包括发展战略伙伴关系、推动绿色包容可持续发展以及建设可持续互联互通。会上，欧盟还指出欧盟 2021-2027 针对亚太地区的新计划将为双方合作提供更多工具，包括以欧洲团队形式在区域间层面向东盟和东南亚地区拨款。同时，欧盟还明确了双方合作与印太战略、欧洲绿色协议、全球门户计划以及东盟共同体蓝图之间的关联性。12 月 14 日，欧盟与东盟在布鲁塞尔召开了首次东盟-欧盟峰会，以纪念双方建立对话伙伴关系 45 周年。会上，欧盟表示计划在清洁能源、安全、贸易、基建等多个领域与东盟加强合作。会间，欧盟还与东盟成员国举行了多场双边会议，与马来西亚和泰国签署了重要的伙伴关系和合作协议。会后，博雷利将欧盟与东盟合作形容为“强强联手”。

在地区安全方面，欧盟也传达出更多参与意愿。欧盟多次表示希望在更广泛的安全与防务问题上与东盟加强合作，包括网络安全、海上安全和跨国犯罪等。博雷利认为欧盟与东盟在“维护和促进南海和平、安全以及航行和飞行自由方面”具有共同诉求。另外，博雷利出席了柬埔寨举行的第 29 届东盟地区论坛，他在会上指出俄乌冲突、南海局势、缅甸政局、朝鲜弹道导弹试射是威胁地区和平与稳定的向关键性挑战，他表明希望与东盟加强安全合作。可见，欧盟 2022 年继续谋求在双边多边合作机制下深化、扩大与东盟的合作，以实现地区间关系的良性互动，从而提升自身在东盟乃至印太地区的政治军事影响力。

三是推动能源、气候与绿色转型合作。2022 年 6 月 10 日，欧盟与东盟举行了第四次环境与气候变化高级别对话，交流欧洲绿色协议等环境与气候变化领域的政策内容和最佳实践，并计划 2023 年召开部长级对话。不仅如此，在 2022 年底举行的欧盟-东盟峰会上，除经贸合作以外，能源、气候和绿色转型也是一大主题。近年来，欧盟希望深化与东盟在气候、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，提出了对印尼去除煤炭发展的融资协议等措施。除经贸手段外，欧盟 2022 年还明确了一系列具体办法，例如，发展与越南的能源转型伙伴关系（JETP），这包括在未来三到五年中投入大量公共和私人资金支持越南绿色转型的计划；启动专门针对环境和气候变化的部长级对话——东盟-欧盟能源对话，搭建双方在能源安全、可再生能源和氢能、能源效率以及区域电力

市场一体化等方面新的定期交流新机制；启动实施欧盟-东盟行动计划（2023-2027）所包含的相关倡议。

四是加强互联互通。在“全球门户”计划下，加强互联互通也是欧盟对东盟政策的一大重点。2022年10月，欧盟与东盟签署了一项全面的航空运输协议，这是“第一个‘集团对集团’的航空运输协议”。据悉该协议的签署将取代140多项双边航空服务协议，使双方航空伙伴关系提升到一个新的水平。另外，在欧盟-东盟峰会期间，欧盟委员会主席冯德莱恩宣布了一项100亿欧元投资计划，该计划旨在“全球门户”计划下重点推动东盟地区的绿色转型和可持续互联互通。

五是加强人文交流。在欧盟-东盟建立伙伴关系45周年背景下，2022年欧盟以高等教育、青年交流为重点与东盟开展了一系列人文交流活动，包括12月12日举行的欧盟-东盟高等教育合作活动、12月13日举行的首届欧盟-东盟青年峰会等。

## 二、政策调整原因分析

欧盟的“印太转向”具有多重战略动因，它既投射了欧盟以战略自主为核心的全球战略，也回应了印太地区乃至全球地缘政治新态势。在印太战略和“全球门户”计划驱动下，欧盟加深与东盟合作同样具有考量。

一是经济利益。欧盟发展对东盟关系，最为关切的就是经济利益。长期以来，欧盟在推动自由贸易和投资名义下，与东盟地区经济体开展了大量贸易和投资谈判。近年来，欧盟愈加重视强化供应链和价值链的弹性，也因此更看重东盟地区的庞大市场容量和强大经济发展潜力。博雷利在欧盟-东盟峰会后指出，东盟经历了数十年的强劲增长，到2030年有望成为世界第四大经济体，2021年欧盟已是东盟第一发展伙伴、第二投资伙伴和第三大贸易伙伴。可见，随着东盟整体实力和国际地位的提升，以及与欧盟经贸合作的不断发展，对欧盟的重要性也在提升。因此，在寻求“战略自主”的关键时期，欧盟亟需通过维护和发展在东盟地区已有的经贸联系，发展替代性贸易伙伴关系，降低经济安全风险。

二是地缘政治因素。近年来，随着美国、日本等国陆续发布“印太战略”，印太地区的重要性日益提升，地缘环境复杂严峻。欧盟的印太转向既投射了欧盟以战略自主为核心的全球战略，也回应了印太地区乃至全球地缘政治新态势。近年来，欧盟逐步形成将东盟是印太地区核心焦点的提法，谋求通过与东盟的制度化合作加强自身在该地区的影响，以在复杂多变的地缘环境中保证自身利益乃至争取更大的战略空间。博雷利指出，在日益竞争的战略竞争中，东盟是处于“摇

摆”状态的参与者，双方贸易投资以及安全挑战等方面都有深化合作的潜力。

另外，在乌克兰危机对欧洲造成了重大地缘政治影响的背景下，2022 年欧盟不仅注重在“印太战略”框架下强化既有机制，推进自由贸易、绿色联盟以及数字化网络等领域合作；而且，还进一步重视对该地区政治安全领域施加影响，包括通过东盟安全地区论坛等机制参与东盟地区安全事务，以及在乌克兰危机等国际议题上与东盟的立场交流等。

三是地区影响力考量。在印太地区，欧盟认识到了自身在军事安全等传统议题上发挥影响的有限性，积极寻求其它能发挥作用的议题领域，以加强自身的地区存在。一方面，欧盟强调自身作为规范性力量的代表，能够通过倡导多边主义，以东盟为核心搭建多边政治经济对话合作机制，推动建设基于规则的地区秩序，为复杂严峻的地缘政治形势增加稳定因素。另一方面，欧盟积极利用环境问题在东盟地区的重要性，希望通过发挥自身在气候、能源、海洋和生物多样性保护等治理问题上的领导力，引领东盟绿色转型的方向，由此扩大自身在东盟乃至印太地区的影响力。

### 三、政策展望

2022 年，欧盟展现出了与东盟在多个领域进一步深化合作的意图。博雷利在欧盟-东盟峰会后的讲话中将东盟界定为“具有重要战略意义”的伙伴，并预期未来一段时期内欧盟将在诸多领域强化与东盟的合作，涉及经贸与投资、数字转型、政治与安全、能源气候与绿色转型以及互联互通。通过上述政策领域的合作，欧盟既谋求保障和扩大在东盟地区的经济利益，尤其是技术主权和贸易安全等问题，也希望借助东盟地区双边多边渠道扩大自身政治军事影响、维护海外利益，还通过与东盟在重要国际议题上的立场交流和相互呼应提升影响力。同时，欧盟重视通过向东盟国家提供气候、能源等领域治理经验，强化自身在东盟地区事务中的存在感。另外，值得注意的是，欧盟“印太战略”强调相关政策制定要重点考虑民主原则和人权问题。长期以来，欧盟与东盟在人权领域存在着争议与纷争。从 2022 年 10 月欧盟与东盟在印度尼西亚雅加达东盟秘书处举行了第四次人权政策对话来看，双方分歧仍然明显。虽然 2022 年底东盟-欧盟首次峰会发布的联合申明对人权议题着墨并不多，但从长期来看这仍将是欧盟对东盟政策的重要组成部分。

表一：2017-2021 年欧盟与东盟经贸交流

年份	货物贸易量（十亿欧元）		投资量（百万美元）
	欧盟自东盟进口	欧盟向东盟出口	欧盟对东盟投资
2017	115	81	13843.82
2018	121	86	22990.98
2019	125	85	6120.07
2020	120	69	18526.21
2021	136	80	26531.26

数据来源：货物贸易量：

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

<https://data.aseanstats.org/fdi-by-sources-and-sectors>

# 2022 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、复旦大学中东研究中心副教授

2022 年本应成为欧盟在中东地区落实推进自主外交战略的关键年份，但由于俄乌冲突骤然发生，欧盟面临东西方对峙、能源危机、粮食短缺等多重影响，致使其不得不临时调整中东政策，为获取短期利益而实施多项权宜之计。对欧盟而言，后俄乌冲突时代，究竟是延续当前的政策调整还是重回原先的战略轨道，将是其经略中东面临的最重要课题之一。

## 一、2022 年欧盟中东政策的背景

受俄乌冲突影响，中东地区的地缘政治格局发生了深刻变化，作为近邻，欧盟重新调整了其中东政策。具体而言，在俄乌冲突背景下，2022 年欧盟的中东政策至少受到三重因素影响。

首先，世界大国在中东地区的竞争更加激烈。自俄乌战事骤起之后，美国领导七国集团与欧盟盟国掀起了制裁俄罗斯的浪潮，美欧与俄罗斯在全球范围内的对抗与博弈显著加剧，这其中也包括在中东地区的较量。从美国总统拜登 7 月打着“对抗俄罗斯‘侵略’”的旗号首访中东，试图推进两大盟友以色列和沙特在其设计的新地区秩序框架下合作，到俄罗斯总统普京紧跟拜登访问伊朗，有意联合德黑兰与安卡拉开展对美反制部署，两大阵营在中东地区的拉帮结派愈演愈烈，而双方的地区合作空间则日益收缩。

其次，全球能源危机引发地中海南北关系转变。长期以来，地中海地区北岸和东南岸间经济联系颇为密切，北岸的欧洲作为先发地区，充当地中海地区南北关系的主导者，而地中海东南岸乃至其延伸地带中东地区则成为相对弱势的“边缘区域”。近年来，欧洲与中东地区的经济联系有所减弱，双方的贸易额从 2018 年的 4409 亿美元下降至 2020 年的 3061 亿美元。2022 年俄乌战争打响后，不仅冲突双方一是世界能源出口大国，一是关键的能源通道，而且欧美对俄制裁的不断加码致使国际能源市场出现巨幅震荡，欧洲的供需平衡迅速被打破，该地区也面临持续发酵的能源危机。在此背景下，石油天然气储量丰富的中东地区成为欧盟填补能源短缺的重要希望所在，地中海东南岸的战略意义迅速提升，其与地中海北岸的欧盟在开展国际谈判时也拥有了更多的议价筹码。

最后，中东各国战略自主的意愿进一步提升。近年来，中东地区无论是地区大国还是中等强国都在不断谋求自主选择政治道路与自主制定对外战略，也日益主动影响本地区政治走向，而不甘心仅仅充当欧美等世界大国的“后花园”与“竞技场”。2022年，在世界大国竞争日趋激烈与全球能源危机的形势下，中东各国获得更大的对冲空间。从中东多国“弃权”表决联合国人权理事会关于暂停俄罗斯理事资格的议案，到沙特置若罔闻美国呼吁的“增产石油以安抚能源市场”倡议，甚至联合“欧佩克+”成员国削减石油产量，乃至土耳其反对瑞典和芬兰加入北约，无不表明中东各国对欧美大国亦步亦趋已经过时，而是试图通过在大国之间两面下注规避风险乃至扩大本国的国际影响力，土耳其、以色列等国家甚至希望在俄乌冲突中扮演斡旋者角色，战略自主性显著增强。

## 二、2022年欧盟的中东政策调整

总体上看，2022年欧盟对巴以冲突、也门问题、利比亚问题等中东热点问题的政策变化不大，基本保持了延续性。然而，在世界大国增强对中东地缘政治争夺与欧洲面临能源短缺的双重背景下，欧盟也开展了一系列旨在应对新形势的政策调整。

其一是欧盟提升了对中东各国、特别是能源大国的战略重视和经济投入。随着2022年欧盟对中东能源依存度持续上升，欧盟及其主要成员国对沙特、阿联酋、卡塔尔、阿尔及利亚等石油和天然气生产大国格外重视。这不仅体现在年内欧盟与此类国家的高层频繁互动上，也体现在欧盟及其主要成员国领导人态度的变化上。从阿尔及利亚和意大利签署能源供应协议、有望成为后者最主要的天然气供应国，到7月沙特王储小萨勒曼自卡舒吉事件后首次访问希腊与法国等欧盟国家，欧盟与中东国家间关系取得不少突破性成果。更重要的是，法国总统马克龙为打破2021年以来法国同阿尔及利亚的外交僵局，于8月底访问阿尔及利亚时在法阿双方矛盾焦点——法国对阿尔及利亚人签证政策上缓和态度，承诺将在数月内推动更为灵活的改革，而且直面敏感的历史记忆问题，计划建立由双方历史学家共同组成有关阿尔及利亚殖民和独立战争历史的委员会开展不设禁忌的研究。上述举措可谓是欧盟大国为争取来自阿尔及利亚的能源供应而一定程度上放下“前宗主国”情结的难得表现。

其二是欧盟致力于强化同中东各国在诸多领域的多层次合作体系。除了签订从以色列经埃及向欧盟输送天然气协议、卡塔尔向德国提供液化天然气协议、阿尔及利亚兴建海底输气管道来增加向法国天然气出口等能源合作协议，2022年

欧盟还积极对地中海东南岸地区推动“粮食外交”，以便双方共同应对俄乌冲突引发的环地中海粮食危机。4月，欧盟宣布向粮食短缺严重且经济实力较弱的中东国家提供2.25亿欧元的援助，援助对象包括埃及、黎巴嫩、约旦、突尼斯、摩洛哥和巴勒斯坦等。同时，欧盟还与诸多中东国家达成新的农业协议，并承诺帮助埃及以合理的价格获得小麦。此外，随着中东对欧盟战略意义的提升，加上后者对前者市场与资金的加倍注重，二者在基础设施、环境保护、高新科技等领域建立广泛的合作意向，而且基于优势互补积极推进第三方合作。一个典型的案例是欧盟寻求同阿联酋共同在“全球门户战略（Global Gateway strategy）”的框架下促进非洲的能源转型和基础设施发展。

其三是欧盟在中东问题上呈现出与美国立场暂时趋同的态势。随着俄乌冲突与欧俄对峙，尚未建立真正独立防务体系的欧盟在安全保障上更加依赖美国主导的北约，因而不得不强化跨大西洋同盟关系。在中东地区，不同于此前欧盟试图协调美国与伊朗关系、降低美伊关系僵化对欧盟与伊朗贸易损害的态度，由于伊朗与其试图孤立的俄罗斯越走越近，2022年欧盟对伊朗的立场表现出与美国趋同的态势。首先，欧盟对伊朗的一系列个人与机构实施了冻结资产、禁止前往欧盟、及禁止欧盟成员为其提供资金等制裁，其中针对多名高官与机构的制裁理由为“破坏乌克兰领土完整和主权”、涉嫌向俄罗斯提供无人机等军事援助。其次，不同于2018年欧盟批评特朗普退出核协议，2022年欧盟因不满于伊朗对待俄乌冲突及本国抗议活动的态度，而在伊朗核谈判问题上增强了对德黑兰的批评。例如，欧盟批评国际原子能机构报告中记录的伊朗核计划加速活动，表达对其背离《联合全面行动计划》与《核不扩散条约》的担忧，又如法国同英国、美国一道谴责伊朗和俄罗斯违反联合国安全理事会第2231号决议。再者，在中东地区地缘政治博弈上，不同于此前尽可能避免选边站队的策略，去年欧盟明显表现出支持海合会国家、疏离乃至反对伊朗的立场。11月，欧洲委员会主席乌尔苏拉·冯德莱恩（Ursula von der Leyen）访问巴林并出席麦纳麦对话会时高调指出：“在努力阻止伊朗发展核武器的同时，我们还必须关注无人机、弹道导弹等其他形式的武器扩散。这不仅对中东，而且对我们所有人都是一个安全风险。”与此同时，欧盟针对同俄罗斯、伊朗关联甚深的叙利亚也采取更为强硬的政策，不仅延长此前对叙利亚数百名个人与数十个实体的制裁，也在涉嫌“招募雇佣军协助俄罗斯军队作战”的名义下向多名叙利亚人实施资产冻结和旅行禁令。

### 三、展望

2022 年俄乌冲突爆发以来，距离风暴眼较近的地中海地缘板块深受其冲击波的影响。地中海地区的地缘政治格局不仅因此出现新的变化趋势，而且地中海北岸与东南岸及其延伸地带的合作空间也显著扩大。值得注意的是，新形势下，欧盟对中东地区的政策调整多为短期内临时实施的无奈之举，未必同欧盟在该地区的长期战略相吻合，恐怕会对欧盟在中东的角色定位与长期利益带来挑战。

一方面，当前欧盟价值观外交的工具化趋势更为明显。当阿米尼之死引发伊朗大规模抗议时，欧盟最初采取观望态度，待发现骚乱开始持续而非短暂现象时开始高调谴责并大打“人权牌”，例如其声称“伊朗人民和其他任何地方人民一样，都应当拥有和平抗议的权利”，还以“广泛和过度使用武力”为由，对伊朗官员和实体实施制裁。然而在对待以色列人权问题上，欧盟的态度则更为宽容。无论是以色列军队枪杀为半岛电视台工作的巴勒斯坦裔美国女记者希琳·阿布·阿格莱，还是突袭拉马拉的若干巴勒斯坦人权和人道主义团体办公室，欧盟仅予以有限批评，而且一改此前通过减少同以色列的高层互动敦促后者在巴以和平问题上取得进展的做法，欧洲委员会主席冯德莱恩、德国总理朔尔茨等高层领导人为获取以色列的天然气而密集赴以访问。同时，年内欧盟也避免过多提及沙特、阿联酋、卡塔尔、阿尔及利亚等中东能源大国的民主人权问题。如此一来，欧盟对中东人权外交的双标特征更为凸显，或将大大削弱未来欧盟在中东地区采用“人权话语”的说服力与影响力。

另一方面，当前欧盟争取战略自主显得日益艰难。近年来，鉴于美国在未能与欧洲盟友商议的情况下单方面从阿富汗撤军、并对后者的核心利益置之不顾，欧盟试图通过推动“战略指南针”等计划降低对美国依赖，谋求在中东地区的外交独立性。不过，随着俄乌硝烟四起，欧盟不得不为了自身防务需求而更加亲近美国，进而在中东地区按照各国同美俄的远近亲疏而选边站队。长远看来，此类举措的推行，加上德法分歧严重等欧盟固有困境，恐怕会导致欧盟更难形成一致与持续的中东政策，进而距离战略自主的总体目标渐行渐远。

# 2022 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

2022 年欧盟对非关系中最受瞩目的莫过于年初召开的第六届欧盟-非盟峰会（后简称“峰会”）。2 月 17 至 18 日，包括 27 位欧洲国家及 40 位非洲国家领导人在内的各界人士齐至布鲁塞尔，进行了为期两天的峰会议程。会议由欧盟委员会主席夏尔·米歇尔和非盟轮值主席、塞内加尔总统麦基·萨勒共同主持，并最终通过《共同愿景 2030》（后简称“愿景”）文件。《愿景》主要在公共卫生、经贸合作、和平安全、人员流动、多边合作等当前时期双方所共同关心的领域提出相应政策举措。下文将结合此次峰会提出的《愿景》文件及欧盟采取的具体行动，概述 2022 年欧盟与非洲在上述重点领域的最近动向与合作进展。

## 一、公共卫生领域

欧非峰会之际，新冠疫情对非洲国家的直接冲击虽有所减弱（世卫组织曾于峰会前不久宣布，鉴于既已达到的群体免疫程度，非洲大陆已基本从疫情的大流行阶段转入对病毒的长期管理或共存阶段），但确保非洲疫苗的生产与普及以及缓解疫情对非洲的经济冲击仍是此次峰会的首要关切。《愿景》就此提出三方面行动计划：（一）通过支持国家和地区层面针对医疗产品的采购、分配和部署机制，确保非洲国家可以公平、平等地获取疫苗。欧盟再次确认其将在 2022 年年中之前在非洲疫苗获取工作组（ANATT）机制下为非洲提供至少 4.5 亿剂疫苗（截至 2022 年 2 月欧盟已为非洲提供约 1.5 亿剂疫苗），同时向 COVAX 计划提供 4.25 亿欧元用于加速非洲的疫苗接种、支持疫苗的有效分配及对医疗队伍的相关培训等。2022 年 3 月，欧盟与世卫组织签署了 2450 万欧元的援助意向书，用以支持疫苗在非洲的本地生产及民众对疫苗、药品与技术的获取；此外还向世卫组织提供了 1600 万欧元，用于在今后两年内对非洲 15 个低接种率国家开展疫苗接种相关的推广活动。（二）支持非洲国家通过能力建设加强自身的公共卫生主权，以此更好地应对未来可能发生的公共卫生突发事件。基于此，欧盟表示将支持非洲建立对疫苗、药品等公共卫生产品与技术的生产能力（世卫组织在峰会期间宣布了将获得 mRNA 疫苗相关技术的首批六个非洲国家的名单，分别为埃及、肯尼亚、尼日利亚、塞内加尔、南非和突尼斯）。同时，欧盟还强调将与非盟一道，敦促

世贸组织为抗击疫情及支持疫后经济重建作出贡献，承诺将推动世贸组织在贸易及知识产权等方面达成相关协议。（三）欧盟领导人承诺将支持债务处理共同框架，且不仅局限于缓债方案，还将通过分配特别提款权等方式向最有需要的（主要是非洲）国家提供至少 1000 亿美元的流动性支持。

虽包含了一些具体承诺，欧盟所提出的上述行动计划并未有效回应非洲国家的核心诉求，这突出表现在有关疫苗生产和新冠治疗的知识产权问题上。以疫苗为例，非洲迄今仍是新冠疫苗接种率最低（不足 12%）的地区，且既有的疫苗接种几乎 100% 依靠进口，这无论对非洲民众的身体健康还是国家层面的卫生主权都极为不利。尽管非洲国家一再提出希望欧盟国家放宽对疫苗相关知识产权限制的要求，但后者始终不愿作出妥协让步。南非总统拉马福萨认为欧盟国家“囤积疫苗，订购比他们人口所需的更多的疫苗。他们的贪婪令人失望，特别当他们自称是我们的伙伴时”，他批评包括欧盟在内的发达国家将其企业利润至于亿万非洲民众的生命以先，甚至将其称之为“疫苗种族隔离（vaccine apartheid）”，拉马福萨指出，比起疫苗捐赠非洲更需要的是对疫苗的自主生产能力。然而，从《愿景》文件提出的行动计划可以看出，欧盟在此次峰会上仍未就放宽知识产权限制、促进疫苗技术转让提出任何实质性举措，仅在口头上对非洲发展疫苗本地生产能力、建立公共卫生主权予以支持，并象征性地表示将推动各方在世贸组织框架内就相关议题达成协议，这无疑与非洲国家的预期相去甚远。迄今为止，欧非双方仍未能在疫苗及新冠药品的知识产权问题上达成共识。

## 二、经贸合作领域

作为 2021 年“全球门户（Global Gateway）”战略的组成部分，欧盟在此次峰会上提出了一个价值 1500 亿欧元、雄心勃勃的对非投资计划，用以支持《共同愿景 2030》及非盟《2063 议程》。根据《愿景》文件，其投资计划将重点支持如下领域：（一）能源、交通及数字基础设施建设；（二）公平、公正、平等，充分考虑到非洲具体国情的能源转型；（三）有助于提升非洲国家适应气候变化的绿色转型；（四）有助于改善非洲国家数字基建联通性及可负担、高质量数字连接的数字转型；（五）可持续增长及就业机会创造；（六）交通运输网络建设与便利化；（七）人力资源发展，特别是促进学生、青年毕业生和技术工人的流动性与就业。此外，卫生部门（如支持疫情准备、卫生安全和基础卫生服务的平等获取）和教育体系（如加大对包容、平等的高质量教育的投资）也被作为重点投资支持领域。

不过，欧盟的上述投资计划在不同层面遭到质疑。首先，就投资领域的选择而言，既定的重点投资领域被认为主要与欧盟国家自身的发展利益相一致，而并非欧非双方充分共商的结果；且鉴于此次峰会主要由法国和塞内加尔方面组织举办，会议也被一些非洲国家戏称为“法非峰会”，英语及葡语区非洲国家的利益和诉求被认为未能得到充分体现。不仅如此，部分投资领域也被认为再现了欧盟的双重标准，例如在以能源转型、绿色转型等口号为名限制非洲国家进行天然气开采的同时，欧盟国家出于切身利益考虑却在持续增加对北溪2号天然气项目的投资，并将液化石油天然气纳入可持续能源的类别等。

此外，同样受到颇多质疑的还在于欧盟的实际融资能力及投资力度。与2021年“全球门户”战略的整体融资思路一致，欧盟提出将主要通过公私合作——即同时调动公共资金和私人投资的方式执行其既定的对非投资计划。欧盟称将使用各种可供使用的方式（如官方发展援助、基础设施信托基金、资本市场工具、侨汇等）、动员一切可动员的力量（如欧洲投资银行、非洲开发银行及公私伙伴关系机制等）支持其投资计划。但一方面从过往经验来看，其对非洲国家的资金支持承诺经常得不到贯彻，如包括欧盟国家在内的发达国家对非洲等发展中世界每年1000亿美元的气候融资资金自2013年开始没有一年全部到位过；另一方面，在调动私人投资方面，在非洲相对不利的营商环境与较大的投资风险背景下，欧盟及其成员国对如何推动欧洲私人企业对非洲的投资并无切实有效的具体方案。这些都给其1500亿欧元的投资承诺能在多大程度上真正落实划上问号。

截至2022年底，欧盟正在落实的投资计划包括：在非洲大陆上确定了11条拟建设的“战略走廊”（西部非洲4条、中部非洲2条、南部非洲2条、东北部非洲3条），作为对非基础设施建设和促进欧非贸易与价值链发展的重点区域；投资并开启了若干项传统与新能源项目（如涉及刚果金、赞比亚、坦桑尼亚、肯尼亚等多国的跨国输电网项目，纳米比亚、乌干达、南非、卢旺达等国的矿产运输管道项目，30亿欧元的南非“公平能源转型伙伴关系”项目，10亿欧元的科特迪瓦低碳能源转型项目，16亿欧元的摩洛哥能源转型项目等）；此外，欧盟还承诺在2024年前动员45亿美元用于改善和增加非洲当地的现代化农业生产及提供紧急粮食援助等。

从近年欧盟对非的经贸发展数据来看：2017—2021年间，欧盟与非洲国家双边贸易额小幅波动，大体维持在2654亿欧元；受疫情影响，欧非贸易额在2020年跌至2250亿欧元，但截至2021年底已恢复至疫情前水平，达到2880亿欧元。

与此同时，过去五年间流入非洲的直接投资流量从 2017 年的 400 亿美元增长至 2021 年的 830 亿美元，存量则从 8785 亿美元上升至 1.26 万亿美元；其中欧盟国家（及英国）仍是对非直接投资最多的国家，在对非投资（流量及存量）中占比约在 40-50%，但欧盟对外直接投资的主要对象仍集中于美国、英国、阿联酋、新加坡等发达经济体，非洲大陆在欧盟总体对外投资中仅占边缘地位。

### 三、和平安全领域

和平与安全历来是欧非合作的重点领域。此次峰会上，欧盟就对非安全合作主要提出三方面计划：（一）通过支持军事训练、能力建设和设备提供等方式加强与非洲国家的安全合作；（二）通过军事行动和提供援助等方式加强和扩大非洲防卫和安全部队的自主和平行动；（三）支持非洲的法律执行能力建设。此外，《愿景》文件还提出将继续支持对联合国安理会授权提供的军事援助的使用，以及在此背景下对非盟人权合规框架的执行，同时加强双方在网络安全领域的合作。

然而，就在峰会前夕，法国及其欧洲等盟友宣布将从马里撤军；截至 2022 年 8 月中旬军队裁撤与重组完成，标志着法国及其盟友在这一地区历时九年的“反恐行动”结束。这一事件背后错综复杂的动力因素——从马里近年政治安全形势的持续动荡、法国马里关系的不断恶化，到俄罗斯“瓦格纳集团”的势力侵入及至俄欧在非角力的日益尖锐等，无不给欧盟-非洲安全合作的未来前景增添了不确定性。此外，自 2021 年 3 月起，欧盟对外关系委员会将原本独立的非洲和平基金（African Peace Facility）并入新建的欧洲和平基金（European Peace Facility），从而在事实上使欧盟不再具有用以支持对非安全合作的专项融资工具，这可能进一步削弱欧盟执行对非安全政策的能力基础。截至 2022 年底，在欧洲和平基金的 50 亿欧元（2021-2027 年）预算中仅有 6 亿欧元被预留给对非安全合作（2022-2024 年）——其中，已投入资金主要用于对莫桑比克、马里、索马里、尼日利亚等国的军事援助，总额约在 3 亿欧元左右；而同年该基金用于支持乌克兰的资金总额已超过 30 亿欧元。同时，由于欧洲和平基金的使用无需经过非盟或非洲地区经济共同体（RECs）的批准，这也增加了欧盟采取单边行动、破坏欧非（特别是欧盟与非盟两个地区联盟间）伙伴关系稳定性的潜在风险。

### 四、人员流动领域

通过联合行动和能力建设，《愿景》提出欧非双方将共同致力于减少非正常移民，提升在抵制人口走私方面的合作，加强边界管理及两个大陆间的移民对话。在具体行动上，双方表示将为有需要的庇护寻求者、难民及自愿移民提供长久性

的解决方案；重新启动非盟-欧盟-联合国的三边工作组机制；提升避难所对难民的收容、保护及融入能力；应对移民导致的人才流失对非洲造成的挑战，并通过加强技术和职业教育与培训等方式促进对非洲青年和妇女的赋权。

尽管近年来从非洲进入欧洲的非正常移民业已引发越来越多的社会问题，但在新冠疫情和经济衰退等更为紧迫的议题冲击下，欧非大陆间的人员流动、特别是非正常移民问题被认为未能获得足够重视，峰会也并未就此提出真正具有影响力的政策举措。以创建非洲赴欧移民的合法通道（legal pathways）为例，尽管从2007年的欧非峰会开始这一问题就被作为人员流动方面的重点议题列入讨论议程，但时至今日几乎没有任何实质性的政策变化或具体行动发生，非洲的政策制定者及移民群体所期待的诸如签证便利化、更快的家庭团聚以及更多的劳动力移民机会等始终未能实现，这也再次令非洲方面失望地认为欧盟所给的承诺不过是嘴上说说而已。

## 五、国际合作领域

最后，《愿景》还再次重申了欧盟和非盟双方对于国际合作中多边主义机制的支持。双方共同表示将更加紧密地通过多边论坛来解决全球不平等问题、加强团结、促进国际合作、抵御气候变化、确保全球公共产品的提供。在具体行动上，峰会提出将为世贸组织改革提供政治支持，以改善当前多边贸易体系的功能运转；促进巴黎协议和气候大会成果文件的全面执行；推动世卫组织就疫情预防、准备及反应提出新的国际协议。

## 展望

综上，尽管被各界寄予厚望，但从实际达成的双边共识和付诸实施的具体行动来看，此次峰会在夯实、提升欧非关系方面——特别在欧盟被广泛认为试图以此对抗中国在非不断增加的影响力背景下，所取得的实质性成效尚且有限。从《愿景》文件可以看出，目前提出的诸多行动计划仍旧更多符合欧盟国家的发展利益与优先事项，而对非洲国家真正关心的问题和希望达成的目标则避重就轻、不与妥协。这样的峰会结果及其背后的商讨机制也使不少观察家对欧盟反复强调和致力于推进的、“平等”的欧非伙伴关系再度产生质疑。面向未来，随着新冠疫情的逐渐平息，欧非在公共卫生领域的合作可能会渐趋常规化，双方的合作重点将重新回归到安全与经贸领域；特别在对俄冲突与对华竞争的大背景下，欧盟下一阶段对非洲大陆的安全与经贸合作不仅会受到欧非双边利益诉求的驱动，可能还会越来越多地被卷入到大国博弈的棋盘之中。

# 2022 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研究员

自 2022 年以来，受乌克兰危机及美联储加息等多重因素影响，欧洲经济面临高通胀和能源危机。为摆脱发展困境，欧盟加大对拉美地区的重视，从政治、经济、可持续发展等领域全方位加强与拉美国家合作，以维护自身利益并进一步提升在拉美地区的影响力。

## 一、当前欧盟对拉美政策特点

### 第一，以民主价值观为抓手，加强政治互动。

欧盟官方指出，人权、民主、法治和其他善治原则是欧盟与拉美和加勒比地区合作的支柱。在乌克兰危机背景下，欧盟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。乌克兰危机爆发伊始，除了古巴、委内瑞拉和尼加拉瓜等俄罗斯传统盟友坚定挺俄之外，大多数拉美国家都对俄罗斯攻打乌克兰表示谴责，但各国在具体议题上的态度亦有分化，且之后部分国家的立场有所摇摆。欧盟认为需要加强与拉美国家的对话，强化对俄施压。2022 年，欧盟外交与安全政策高级代表何塞普·博雷利两次访问拉美，均谈及乌克兰问题。2022 年 4 月底 5 月初博雷利访问巴拿马时，与中美洲及加勒比国家外长举行会晤，对上述国家在乌克兰危机上的强硬立场表示赞赏，希望加强团结合作，继续捍卫民主和基于规则的国际秩序。10 月下旬，博雷利访问乌拉圭和阿根廷，并出席在阿根廷召开的欧盟与拉美暨加勒比国家共同体外长会，提出 2023 年召开欧盟—拉共体领导人峰会，加强地区间整体合作。期间，博雷利发表题为《欧盟与拉美为何彼此需要》的演讲，表示在乌克兰危机冲击下，欧盟和拉美要加强最高级别的政治对话。

### 第二，以贸易和能源合作为渠道，加强经贸往来。

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。欧盟还是拉美地区第三大贸易伙伴（仅次于美国和中国），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。目前，欧盟自拉美的进口主要来源于巴西和阿根廷，出口则集中向巴西、智利、玻利维亚和墨西哥等国。南方共同市场（简称“南共市”，目前正式成员国为阿根廷、巴

西、巴拉圭、乌拉圭)是欧盟在拉美最重要的贸易次区域。欧盟是南共市第一大贸易和投资伙伴,也是仅次于中国的南共市第二大贸易伙伴。2020年,欧盟与南共市的贸易额占欧盟与拉美地区贸易总额的67%。

受新冠肺炎疫情冲击,2020年欧拉贸易额严重下滑,欧盟自拉美进口额和出口额分别下跌11%和16%。2021年,受全球经济复苏利好,欧拉贸易止跌反弹,欧盟自拉美进口额和出口额分别同比增长23%和24%。面对乌克兰危机对能源和粮食安全领域的冲击,欧盟正加大对拉重视,希加强与该地区的经贸合作。2022年博雷利在阿根廷访问期间,表示阿根廷作为食品和战略矿产的供应国可以为全球经济发展发挥应有作用。此外,欧盟希望继续推进与墨西哥、智利的经贸协议谈判。由于自2019年欧盟与南方共同市场签署《战略伙伴协定》后,因双方在亚马孙雨林和农产品贸易等议题上存在争议,多个欧洲国家立法机构尚未通过双边自贸协定,博雷利表示期待2023年下半年西班牙担任欧盟轮值主席国时,双边自贸协定能够最终生效。同时,近年来欧盟不断加大与拉美在绿色经济、清洁能源、数字经济等新兴领域合作,挖掘合作潜力。访问智利时,博雷利与智方在拉美经委会总部共同举办了“欧盟和智利共同采取气候行动:从全球到地方并促进绿色氢的发展”活动。双方同意加强在应对气候变化、绿色氢能开发等领域的合作。欧盟-拉共体外长会议期间,双方正式启动“欧盟-拉美数字联盟”。

### **第三,以可持续发展为目标,加强发展援助。**

近年来,除了提供人道主义援助之外,欧盟还加大对拉美的官方发展援助。其在与拉美的跨区域合作机制框架下专门设立了气候项目(EUROCLIMA+),持续为拉美地区气候治理提供资金和智力支持。此外,欧盟通过拉美投资基金和加勒比地区投资基金开展投资项目,并向巴西、墨西哥等国提供碳市场工具、加强应对森林退化等方面的技术援助,得到了拉美国家的积极响应。2021年6月,欧洲议会通过了2021-2027年的“全球门户”计划,该国际合作项目旨在帮助其他国家和地区促进疫后复苏、应对气候变化和增强社会包容,规模达795亿欧元。其中,针对拉美地区的资金预算为34亿欧元。2022年4月,欧洲投资银行和美洲开发银行签署协议,就共同为拉美应对气候变化提供融资达成一致。2022年12月,欧盟委员会通过气候项目(EUROCLIMA+)为拉美和加勒比地区提供融资并成立了气候金融风险中心,以促进该地区银行提高应对与气候有关的金融风险的能力。同时,欧盟还通过针对拉美地区的社会项目(EUROSOCIAL+)向该地区国家提供智力支持,帮助后者提高社会包容度。2022年3月,拉美次区域经济合作组织“太平洋联盟”在欧盟社会项目(EUROSOCIAL+)人员的支持下,成立了劳动技能认可和认证系统。

## 二、欧盟对拉政策调整的主要考虑

首先，欧盟认识到自身在拉美的影响力正受到其他大国挑战。欧盟认为其与拉美和加勒比地区有着深厚的历史文化渊源、共同的价值观和紧密的贸易联系，是天然的合作伙伴。然而近年来，随着中国、俄罗斯等大国竞相与拉美展开紧密合作，欧盟感到自身在拉美影响力愈发受到挑战。截至2022年，已有21个拉美国家与中国签署了“一带一路”合作谅解备忘录。同时，拉美左翼执政的国家与俄罗斯在基础设施建设、医疗卫生等领域合作不断密切。而近年来欧盟对拉美经贸合作进展缓慢，与南共市的自贸协议因多重原因在多国议会审批时遭遇瓶颈，至今未能正式实施。欧盟媒体和智库多次呼吁加大对拉美地区的重视。前欧洲议会主席舒尔茨称，欧盟已经忽视拉美太久了。而欧盟对外行动署近期发布的报告也称，拉美正受到中国和俄罗斯的政治影响，欧盟计划加大对拉外交。

其次，拉美丰富的能源资源可为欧盟摆脱危机提供助力。自2021年起，欧盟提出在关键领域实现战略自主的目标，企图摆脱部分价值链供应链对中国的依赖。而拉美地区拥有丰富的传统能源和新能源材料，是欧盟为保证能源安全而争取的合作对象。委内瑞拉石油探明储量约为3040亿桶，世界排名第一。美国政府此前对委实施的经济和金融制裁打击了欧盟与委能源合作，因此欧盟迫切希望委内瑞拉重新回归国际石油市场，以增加全球石油供应。同时，拉美拥有丰富的锂矿资源。玻利维亚、阿根廷和智利又被称为“锂三角”，三国锂资源已探明储量分别占全球总储量的23.7%、21.5%和11.1%。智利和阿根廷分别是世界上第二和第四大锂生产国，智利已成为欧盟的主要锂供应商。为了加强能源供应链弹性，欧盟需要继续扩大与拉美国家合作。

第三，拉美部分国家政局变化为欧拉关系提升创造了条件。拉美和加勒比国家共同体是该地区最大的一体化组织，也是对欧合作的重要平台。2013年和2015年，欧盟与拉共体先后召开第一届和第二届峰会，以促进政治对话和经济合作。但此后拉共体因地区内部矛盾而陷入停滞状态，欧拉峰会也被迫暂停。2020年墨西哥担任拉共体轮值主席国后，该组织重振旗鼓，也为欧拉整体合作提供了新契机。同时，2022年巴西政局变化为欧拉关系改善提供了重要机遇。前总统博索纳罗执政期间坚持右翼民粹主义和单边主义，在亚马孙雨林问题上与法国等欧盟国家龃龉不断。2022年10月，秉持环保理念的卢拉当选巴西总统后，欧盟与巴西的关系迎来转机，同时卢拉也愿意继续推动地区团结和一体化发展。欧盟委员会主席冯德莱恩称希望加大与卢拉政府的合作，以应对全球挑战。在此背景下，2022年欧盟-拉共体外长会议得以成功召开，并拟定于2023年召开欧拉首脑峰会。

### 三、欧拉关系前景

总体看，欧盟与拉美国家有着相似的文化形态和价值观，因此在合作沟通上拥有更多先天优势。而且由于欧盟和美国意识形态接近且矛盾较少，相对于中国、俄罗斯等域外国家，欧盟在对拉合作上拥有较大的空间。当前，欧盟已认识到对拉合作的重要性。展望未来，欧拉关系或得到进一步提升。

一方面，欧拉经贸合作或得以加强。当前，在乌克兰危机背景下，全球经济形势低迷，2022年拉美地区增长率为3.7%，2023年增速恐降至1.3%。多数拉美和加勒比国家面临复苏经济和促进社会公平的双重任务，资金缺口较大。为提振经济，拉美和加勒比国家急需扩大对外合作，吸引更多外国投资。而拉美拥有欧盟所需的能源资源和市场，双方合作互补性较强。欧盟亦在加大对拉美地区的重视，拟加强与拉美经贸和投资合作。

另一方面，欧拉在全球治理等议题上越来越多的共同利益。巴西、智利、哥伦比亚等国新总统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等全球治理议题上加强合作。同时，卢拉上台后或在巴西加入联合国常任理事国的问题上加快动作，与法国等欧盟国家加强立场协调。

同时也应看到，欧盟在对拉合作上也面临部分挑战。目前看，欧盟与南共体自贸协定正式生效仍面临一定阻力，主要是需要获得欧盟国家立法机构的批准。而法国、荷兰、爱尔兰等国担忧协定生效后会对本国农产品造成冲击，因此在批准协定方面进展缓慢。同时，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。如乌克兰危机持续恶化且欧盟持续对俄强硬，不排除部分拉美国家在此议题上与欧盟产生矛盾的可能性。

表一：2017-2021年欧盟与拉美经贸交流（单位：亿欧元）

	2017	2018	2019	2020	2021
欧盟对拉美贸易额	1978	2041	2080	1760	2128
欧盟对拉美投资额	247	238	227	-24	514

数据来源：欧盟统计局

