

# 欧盟的大国和地区政策 (2021年)

复旦大学中欧关系研究中心  
上海欧洲学会

2022年5月

# 欧盟的大国和地区政策 (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](mailto:jianjunbo@fudan.edu.cn), [peteryang@sies.org.cn](mailto:peteryang@sies.org.cn)

# 目 录

序言	04
2021 年欧盟的中国政策	06
2021 年欧盟的美国政策	11
2021 年欧盟的俄罗斯政策	16
2021 年欧盟的日本政策	19
2021 年欧盟的中东政策	24
2021 年欧盟的东盟政策	28
2021 年欧盟的非洲政策	33

## 序言

2019 年底，新一届欧盟领导人改选后，欧盟委员会誓言要将自身转变为一个“地缘政治委员会”。言下之意，欧盟过去不太重视地缘政治问题，今后将更多从地缘政治视角出发看待和制定其对外政策。在这一思想指导下，2021 年欧盟的大国和地区政策发生了较大调整。

第一，加强和巩固了跨大西洋关系。2021 年欧美深化了政治同盟关系，拜登和不少美国高官相继访问过布鲁塞尔，双方缓和了在经贸领域矛盾，欧盟及其成员国（匈牙利除外）应邀参与了美国举办的全球“民主峰会”，成立了双边“贸易和技术理事会”，以及在对华立场上正式启动了“欧美中国问题对话机制”等。面对俄乌冲突，欧盟也在北约框架内强化了与美国的协调，并尽力在欧盟内部统一对俄罗斯立场。

第二，巩固与其他西方发达国家关系。2021 年欧盟加深了与日本、韩国、新西兰等西方发达国家关系。以日本为例，双方继续夯实了自贸协定以来的经贸关系，双边经贸交流持续发展；在政治领域，欧盟将日本视作维护“自由主义国际秩序”重要亚洲伙伴，积极开展涉华领域商讨；双方还在安全领域加强合作，开展了在阿拉伯海等地军事联合演习等。由于澳法“潜艇风波”，法国和欧盟与澳大利亚的关系一定程度受损，但欧盟与新西兰的自贸协定在加紧谈判。

第三，加强了对华政治对抗。2021 年欧盟实施了几十年来首次对华制裁，冻结了双边“全面投资协定”的后续进程，以及考虑将欧盟处于脆弱地位的对华产业链脱钩。

第四，强化在非洲地区的掌控能力。虽然 2021 年欧盟没能如期举行第六届欧非峰会，但欧盟与非盟签署“后科托努协定”，将欧非关系从所谓“援助-受援”关系转变为形式上的“平等伙伴关系”，而实际上通过推进“经贸伙伴关系”和改变援助基金管理强化了欧盟对非洲前殖民地区从经济到政治领域的控制。

第五，提升战略自主程度，加速对其他发展中国家地缘政治影响力。2021 年，欧盟制定了“印太战略”和“全球门户战略”，前者旨在加强与包括印度、东盟等发展中国家和日本等西方发达国家在内的“印太”国家关系，而后者旨在对中国倡导的“一带一路”项目形成竞争压力。同时，欧盟也寻求在中东积极发挥独立作用。

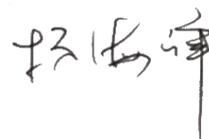
因此，2021 年在新冠肺炎疫情影响对欧洲逐步减轻的情势下，欧盟加速向地缘政治力量转化，通过加强包括美国在内西方国家关系，深入扩展在亚、非和太平洋岛国影响力，并强化了在政治和意识形态领域的对华对抗，尽管双方经贸关系仍然强劲。

由于没有找到合适作者，本报告还缺乏欧盟对印度和对拉美地区的章节。如有可能，我们也想补充欧盟对韩国与对其他西方盟国，包括英国和澳大利亚等的政策解读。我们期待收到读者的读后感。无论是具有启发性的建议、精彩的评论还是合理的批评，我们都乐于接受。

复旦大学中欧关系研究中心副主任简军波

Handwritten signature of Jian Junbo in black ink, consisting of the characters '简军波' followed by a horizontal stroke.

上海欧洲学会秘书长杨海峰

Handwritten signature of Yang Haifeng in black ink, consisting of the characters '杨海峰'.

## 2021 年欧盟的中国政策

2021 年，中国与欧盟的双边关系急转直下，从 2020 年的“合作之年”突然变成了“危机之年”，先后出现了重要双边协定审批程序被欧方冻结，双方围绕所谓的新疆人权问题采取制裁与反制行动、第二十三次中国-欧盟领导人会晤未能如期举办等重大变故。与此同时，中欧之间的经贸关系仍在逆势中不断提升，中欧在环境与气候等领域的合作也在持续推进。这种看似复杂矛盾的双边关系发展态势，同欧盟对中国身份的复杂定位、对大变局时代下大国博弈的判断，以及内部涌现的各类影响因素等都有着紧密的联系。

### 一、欧盟对华定位“三分法”思维主导下的对华政策

在 2019 年 3 月出台的《欧中战略展望》政策文件中，欧盟将中国定位为“目标一致时的合作伙伴”、“在技术领导力方面的经济竞争者”和“推广其他治理模式选项的制度性敌手”。2020 年下半年上任的欧盟委员会也采纳了上届欧委会这种对华定位。新任欧盟外交与安全政策高级代表博雷利于 2021 年 9 月在欧洲议会就中国问题发表的讲话中指出，“欧洲对待欧中关系的总路径——将中国视为合作伙伴、竞争对手和敌手的多方位路径——依然是有效的”。在对华定位“三分法”思维主导下，2021 年欧盟对华政策呈现出依据不同领域采取不同手段的显著特点。

首先，在被认为侵犯到欧盟价值理念和制度优势的领域，欧盟不断做出干涉中国内政、对中国政治体制指指点点的外交行径。2 月，欧盟和其他一些西方国家滥用联合国人权理事会平台，对中国进行无端指责。3 月，欧盟声称“新疆存在强迫劳动”，并以此为由宣布对中国新疆有关个人和实体实施单边制裁。随后，欧盟又借口香港选举制度改革一事，多次企图发表一项涉港联合声明，但因遭到个别成员国的否决而失败。7 月，欧洲议会通过了希望欧盟委员会和理事会限制欧盟成员国参加北京冬奥会的相关决议。11 月，欧盟成员国、波罗的海国家立陶宛不顾中国严正抗议和反复交涉，允许台湾当局设立“驻立陶宛台湾代表处”。欧盟公开表态附和立陶宛，不认为此举违反一个中国原则，并宣称将一直同立陶宛站在一起。

其次，在经贸和科技领域，尽管中欧经贸额在全球疫情中逆势增长，但欧盟将中国视为竞争对手打压和防范的力度却也在不断加大。欧盟的具体手段分为两

类。一是通过立法方式抬高门槛、设置障碍，达到将中国排除在欧洲市场外的目的。2021年5月，欧盟委员会发布了针对扭曲内部市场的外国政府补贴的条例草案。8月，欧盟讨论有关“国际采购工具”（IPI）草案，有意将中国企业排除在欧盟的公共采购合同之外。12月，欧委会又提出一项所谓反经济胁迫的新政策工具，意在给中国贴上“经济胁迫”的标签。这些法案一旦通过，将和此前欧盟已经生效的企业并购控制制度、外商直接投资审查框架等一起，构成一张多角度限制中国企业在欧盟境内开展经济活动的制度之网。二是欧盟借跨大西洋关系得到改善的契机，迎合美国结盟遏华的目的，加强与美国的政策协调。2021年6月，美欧贸易与技术委员会（TTC）成立并发表联合声明，声称将以“共同的民主价值观”为基础，在出口控制、外资审查、供应链安全、技术标准和全球贸易挑战这五个领域加强美欧协调与合作。尽管声明并没有明确提及中国，但美欧联合经济、科技和规制实力以更有效地与中国竞争的用意充满字里行间。

再者，在气候变化、环境保护等欧盟希望能够发挥全球引领作用、扩大国际影响的领域，欧盟深知离不开与中国的协调配合，因此努力维持与中国的合作力度。2021年间，中欧之间开展了由部级及以上官员出席的碳排放交易政策对话、科技创新高层对话、水资源交流平台年度高层对话、第十一轮中欧高级别战略对话和两轮环境与气候高层对话等。中欧地理标志协定也在今年正式生效。在G20和《联合国气候变化框架公约》第二十六次缔约方大会背景下，欧盟更是抓紧多边场合提供的机会，和中国代表团举行会谈。2021年4月，欧盟和中国选择在同一天发布了各自绿色金融分类标准的重要更新，标志着中欧绿色分类标准趋同取得阶段性进展。11月，中欧借气候大会契机牵头完成了“可持续金融共同分类目录”，向世界发出了两大经济体在应对气候变化领域采取协调行动的重要信号。

## 二、大国博弈：影响欧盟对华政策的外部因素

在百年变局与世纪疫情影响相互叠加的时代背景下，欧盟2021年对华政策深受大国博弈的影响。大国博弈，不仅包括中美关系的曲折动荡，也包括美欧之间信任受损、利益优先的变化态势。

面对美国国内政治与外交政策的巨大转向，作为美国最重要的盟友，欧洲在2020年末和2021年初可谓充满了期待，抢先发布了《全球变局下的欧美新议程》，其中也包括了在对华政策上加强跨大西洋协调的建议。拜登上台后，宣布将改变特朗普时期以单边主义和保护主义为路径的全球战略，加强同盟友和“志同道合伙伴”的合作，重返多边主义。对于欧盟的建议，美国也给出了积极的回应，设

立了前述的美欧贸易与科技委员会和美国—欧盟关于中国的双边对话机制。后者共设立六个工作组,分别在5月和12月召开了两次高级别会议,对中国的人权、政治制度、经济行为和周边安全等议题妄加评论,并表示双方不仅要加强双边协调,就各自与中方开展的对话加强信息共享,还要在多边机制中加大合作力度。

但拜登上任不久,美国限制新冠疫苗原材料出口、不顾盟友安危急速撤军阿富汗,以及未与欧洲盟友协商便突然组建美英澳三方安全联盟(AUSUS)等一系列外交决策,让欧盟及主要成员国认识到,“美国优先”的行为准则并没有因美国政坛的改变而发生根本转变。这强化了欧盟继续积极推行“战略自主”的决心,促使欧盟在本年度内频繁发布战略性文件,覆盖多个重要地区,涉及多个关键领域,积极打造一个具有国际责任心和世界影响力的全球性力量,例如,2021年7月的“全球联通欧洲”计划、9月的欧盟“印太”战略、2021年10月的欧盟新的北极战略、2021年12月的欧盟“全球门户”计划等等。从实质来看,这些战略和美国战略存在很大的相似度:在战略意图上都以限制中国在这一区域或领域影响力的扩大为核心目标;在实现路径上,都强调拉住所谓的“志同道合伙伴”来共同构建起一个排斥中国的“朋友圈”。但是,为了凸显有别于美国的独立性和自主性,欧盟的这些战略又和美国存在微妙的差别:首先,更强调战略的综合性,在向军事和安全领域有所拓展的同时,更突出经济合作及社会治理,主要依托自己的软实力优势,防范中国影响力上升;其次,不同于美国以竞争和对抗作为对华政策的基调,欧盟的“三分”思维也潜藏在这些战略中。在防范中国的同时,也承认中国是必须参与对话与合作的攸关方。

### 三、干扰欧盟对华政策效应的内部因素

欧盟基于“三大定位”采取的对华政策,其根本目的是为了利用价值观外交孤立中国,抬高自己作为西方价值体系捍卫者的形象,利用经济合作维护庞大的中欧经贸关系的欧方收益,利用多边舞台上的共同协商强化自己在气变等国际议题中的引导地位,利用规则制订和与美协同遏制中国在高科技领域的实力赶超。然而,这种理想化的政策愿景,在现实中并不能“鱼与熊掌兼得”:欧盟不仅没有能够实现孤立、打压中国的目的,反而严重干扰了中欧经贸投资关系的发展前景,打乱了中欧关系长期以来稳定健康的节奏,更暴露出了欧盟在对外政策领域的诸多制度性缺陷。消减欧盟对华战略效应的原因不仅仅在于欧盟低估了中欧关系的韧性、中国面对欧盟制裁的反击决心,还在于诸多源自欧盟内部的自身因素。

首先,政策设计脱离现实,不同政策取向难以做到“泾渭分明”、互不干扰。

欧盟过度强化价值观在对华政策中的地位，不断在香港、新疆、台湾等涉及中国核心利益的议题上发出杂音，必然破坏中欧关系稳定健康发展的主旋律。中国与欧盟委员会领导人会晤在 2021 年度的缺失就是中欧政治关系恶化的直接结果，也导致中欧在其他领域的合作缺少了自上而下的强劲动力，难以形成更大的合力应对当前世界面临的诸多挑战。

其次，欧洲议会对欧盟对华政策的影响力越来越大。一方面，欧洲议会是欧盟内对华采取价值观外交的主要推手之一。年内，欧洲议会不仅自己通过多份涉港、涉疆、涉台等问题的决议或报告，组团窜访台湾，更频繁施压欧盟委员会或欧洲理事会做出相关声明或调整对华政策。例如，9 月 16 日，欧洲议会通过一项“新欧中战略报告”，要求欧盟制订新的对华战略，“人权”成为其核心内容之一。尽管欧洲议会的上述行为不具备强制性法律效力，但大大助推了整个欧盟内部防华、反华、遏华势力的扩大和升级。另一方面，欧洲议会已成为部分欧盟对华政策难以落实的制度性阻碍。2020 年年末中欧双方通过艰苦努力，如期完成的中欧投资协定草案被欧洲议会冻结，不仅阻碍了欧盟在对华经贸投资领域预期取得的巨大收益，更暴露出了欧委会与欧洲议会之间在涉华问题上存在明显的分歧。

再者，成员国立场牵制欧盟对华战略走向。外交依然属于各成员国主权范围，并未让渡给欧盟。因此欧盟外交与安全政策高级代表及对外行动署必须在不断和成员国的协调中才能基本保持对华政策的一致性。但是这一点并不容易做到。例如，匈牙利在年内多次投票否决欧盟试图做出涉疆问题的联合声明。这当然有利于中欧关系避免更大滑坡。但有的时候，欧盟的对华政策又可能被成员国“绑架”。立陶宛在涉台问题上踩线，欧盟虽然表态“同立陶宛站在一起”，但也同时表示，“这主要是中国和立陶宛之间的双边关系”，说明并不愿意因立陶宛的外交行为让中欧关系雪上加霜。

#### 四、对 2022 年欧盟对华政策的展望

2022 年将可能是欧盟对华政策面临巨大不确定性的一年。尽管以“三分思维”主导的对华政策不会有大的变化，但以下因素或将决定“敌手”、“竞争者”和“合作伙伴”中的哪一个关键词成为 2022 年的重点，引导欧盟对华关系的基本走向。

首先，法国和捷克将先后出任 2022 年欧盟轮值主席国。这将可能给欧盟对华政策带来截然不同的发展方向。作为对欧盟“战略自主”怀有巨大抱负的欧盟

核心国家，法国或将努力推动中欧投资协定的命运转机，但也希望借此得到中方更大的妥协和让利。而捷克作为一个屡屡在涉华核心问题上踩线的欧洲国家，在完成议会该选，亲欧盟政府执政后，其下半年担任轮值主席国，则可能引导欧盟对华变得更强硬，在其任期内酝酿出台一份更加偏重价值观外交的对华政策新文件。

其次，跨大西洋关系也将进一步引发欧盟对华战略的调整。美国联欧遏华的战略意图已经非常明确，欧盟也乐于通过美欧贸易与技术委员会、中美涉华对话等机制加强和美国的协调沟通。但美欧之间在数字税、欧元国际化等问题上的矛盾能否妥善解决，将影响欧盟在美国遏华战略上的配合力度。

再者，全球疫情和世界经济的发展态势也将对欧盟对华战略带来深刻影响。如果欧洲疫情进一步对欧洲经济造成打击，中欧联手抗疫和提振经济的迫切需要将有助于欧盟的对华战略适度缓和，更趋务实，侧重合作。

（龙静，上海国际问题研究院欧洲问题研究中心副主任）

# 2021 欧盟的美国政策

## 重启、重塑与重新定向

在经历特朗普时期低谷后，2021 年拜登的上任为欧美关系的发展提供了新的机遇。2021 年欧美关系进入了“重启、重塑和重新定向”的新阶段。所谓“重启”是指在美国回归盟友体系与多边主义背景下，欧盟全面恢复与美国在各个领域的对话与合作；“重塑”是指在战略自主的背景下，欧盟在对美政策中追求构建更加平衡的伙伴关系，在跨大西洋联盟中获得更加平等的地位；“重新定向”是指在中国崛起的背景下，“中国因素”成为欧美关系发展的一个新变量，欧美关系嵌入了中国因素，应对中国崛起成为欧盟对美政策重要考量。重启、重塑与重新定向也是 2021 年欧盟对美政策的三个关键词。

### 一、欧盟重启与美国的对话与合作，修复跨大西洋关系

拜登当选美国总统及其重视盟友的立场在欧盟引起了积极的回应和乐观的期待。欧盟委员会主席冯德莱恩表示欧盟已准备好同新一届美国政府在广泛领域开展合作，以重建跨大西洋关系。德国外长马斯也迫不及待地提出跨大西洋“新政”主张，表示将出台具体的措施以加强同美国的合作，包括气候变化、新冠疫情以及应对中国崛起等。在拜登当选后不久，欧盟也主动出击，迅速发布了《全球变局下的欧美关系新议程》，作为美国大选后加强跨大西洋合作的蓝图。该报告提出以欧美关系为中心，建立紧密、开放的跨大西洋伙伴关系，针对疫情防控、绿色与环境、技术、贸易与标准、安全与防务等方面提出了合作原则和一系列具体措施。这显示了欧盟主动塑造欧美关系议程的积极愿望。

2021 年拜登正式执政后，欧盟与美国各层次的政治对话也迅速开展。3 月 25 日，欧盟首脑会议以视频方式邀请了拜登参与，这是 11 年来美国总统第一次参加欧盟峰会，也是跨大西洋关系重启和回暖的重要表现。欧洲理事会主席米歇尔在致辞中表示拜登执政是“重振跨大西洋合作的历史性机遇”，并呼吁欧美联合起来建立一个更加“公平、绿色与民主的世界。”6 月 14-15 日，欧盟与美国在布鲁塞尔举行峰会并发表联合声明，并设定了后疫情时代跨大西洋合作的共同议程。12 月 9 日，欧盟委员会主席冯德莱恩与欧洲理事会主席米歇尔共同出席了美国主办的“民主峰会”，表达了对美国构建“民主联盟”的支持，也是欧盟试图与美国强化价值观纽带的表现。

在政治对话升温的同时，欧盟与美国在各领域的合作也得到强化，主要表现在以下方面：（1）合作应对疫情。欧盟与美国联合建立了“新冠疫苗生产与供应链特别工作组”，加大新冠疫苗的生产能力和出口保障。欧盟也强化了与美国在世界卫生组织框架内的合作，共同推动世界卫生组织改革和建立新的世界卫生组织公约。此外，欧盟与美国共同呼吁世界卫生组织就新冠疫情溯源问题进行第二阶段的调查。（2）气候变化合作。为有效落实和贯彻《巴黎协议》，欧盟与美国建立了“欧美高级别气候行动小组”，作为气候领域加强合作的平台。在2021年峰会上，欧盟与美国也提出建立“跨大西洋绿色技术联盟”，加强在绿色技术的开发及市场化方面的合作。（3）经贸与技术领域合作。一方面，欧盟与美国就飞机补贴争端以及钢、铝税争议达成妥协，缓和了贸易争端。另一方面，欧盟提议的“欧美贸易与技术理事会”（TTC）在2021年欧美峰会上获得通过，成为欧盟与美国协调全球贸易、经济与技术问题的机制化平台。（4）互联互通合作。2021年G7峰会上，欧盟与美国共同提出了“重建美好世界”计划，为发展中国家的基础设施建设和全球经济恢复提供融资服务。在此基础上，欧盟于2021年12月进一步提出了“全球门户”计划，作为全球基础设施投资的欧盟方案。“全球门户”计划提出了“互联互通伙伴”的概念，美国是在互联互通领域的重要合作伙伴。（5）安全领域合作。2021年欧美峰会声明重申了对欧盟与北约加强合作的支持，认为欧盟安全与防务能力的提升有助于欧洲自身以及跨大西洋联盟的安全。为此，欧盟邀请美国参与其“永久结构性合作”项目，作为欧盟与美国在安全与防务领域建立更紧密伙伴关系的重要一步。欧盟与美国也决定建立专门的安全与防务对话机制，在这一领域开展更紧密的合作。

## 二、欧盟推进战略自主方向不变，追求更加平衡的跨大西洋关系

2021年拜登的当选虽然在很大程度上缓解了欧盟的“战略焦虑”，但并没有改变欧盟追求战略自主的决心。欧盟在欢迎拜登回归的同时，并不仅仅满足于回到过去，而是希望在战略自主的理念下，重新塑造更加平衡的欧美关系。拜登当选后不久，法国总统马克龙在与拜登的通话中表示，为了成为美国的可靠伙伴，欧洲也必须拥有自己的军事与技术实力，与美国的合作不能成为对美国的依赖，欧洲需要战略自主。欧洲理事会主席米歇尔在关于拜登就任的演讲中也指出欧洲与美国存在差异，这些差异不会奇迹般地消失。美国已经改变了，欧洲对美国的看法也发生了改变，因此，欧盟应该选择自己的道路并作出自己的决定，这并不需要等待别人的许可。2021年美国从阿富汗撤军以及美、英、澳三边安全伙伴关

系（AUKUS）的建立更让欧盟意识到拜登政府对欧政策调整的有限性，进一步刺激了欧盟内部有关战略自主的讨论。尤其是法国总统马克龙，成为欧盟战略自主最为积极的推动者。

在推进对美战略自主方面，欧盟的政策主要集中在防务、数字与金融领域。在防务领域，欧盟于2021年12月发布《战略指南针》计划草案，作为未来5到10年欧盟安全与防务战略的指南。该指南第一次对欧盟所面临的主要威胁和挑战进行了全面的分析，包括全球层面、地区层面和国家层面的威胁等。为了让欧盟更快速和有效应对威胁，“指南针”计划在欧盟防务行动、安全、投入和伙伴关系方面提出了具体的目标和计划。在行动上，欧盟提出加强军事和民事力量准备，为共同安全与防务政策的军事行动提供支持。“指南针”计划也提出建立5000人的“欧盟快速反应部队”，以应付各种可能出现的危机，这被视为欧盟为摆脱对美国军事力量的依赖而做出的努力。在安全方面，欧盟提出加强应对混合威胁的能力以及确保欧盟在海上和太空的安全利益。在投入方面，欧盟将加强在重点军事能力以及研发上的投入，降低军事技术和产业上的对美依赖。在伙伴关系方面，欧盟提出要加强与北约、欧安组织、非盟以及东盟的合作。

在数字和技术领域，欧盟一方面需要加强与美国的合作应对中国的竞争，另一方面又希望在数据隐私与保护、数字税、反垄断等领域推进战略自主，打造“欧洲冠军”，提升欧盟的技术领导力。2021年4月，欧盟委员会出台《人工智能法》草案，是人工智能监管方面出台的最为有力的法案，为欧盟及其单一市场内部人工智能技术的应用提供了跨部门的监管方案。2021年12月，欧洲议会通过了《数字市场法案》并交由欧盟理事会最后表决。该法案主要针对大的数字平台企业，限制其不公平竞争行为和作为“看门人”的功能，并将罚款的最低门槛由营业收入的4%提升至20%。从法案内容看，此举不仅有利于欧洲数字技术创新，也旨在打破美国数字巨头的垄断，确立欧洲数字和技术主权。在数字基础设施领域，欧盟于2021年7月启动了“欧洲工业数据、边缘与云技术联盟”，致力于下一代边缘/云技术的开发与运用，与中美的云技术相抗衡。

在金融领域，欧元是欧洲主权的重要支撑，推进战略自主的主要路径是提升欧元的国际地位。2021年1月，欧盟委员会发布《欧洲经济与金融体系：加强开放性、实力和韧性》的政策文件，提出了加强欧元国际地位，推进欧盟在经济金融领域实现战略自主的具体举措，包括完成欧洲银行业联盟和资本市场联盟、进一步支持以欧元计价的大宗商品交易、开发数字欧元、强化欧盟政策工具以阻止

和有效反制第三国单方面制裁所造成的损害、减少对外国金融机构或外币融资的依赖、确保欧盟与第三国资本流动和金融服务的稳定性、进一步完善贸易结算支持工具（INSTEX）、加强欧盟经济与金融制裁的有效性等。

### 三、欧盟与美国加强对华政策协调，共同应对中国崛起

2021年1月拜登正式执政后，欧盟与美国在对华政策上的互动与协调更加频繁，中国因素在欧盟对美政策和跨大西洋关系中的重要性上升。在2021年2月举行的慕尼黑安全会议上，美国总统拜登高调宣告美国以及跨大西洋联盟的回归，呼吁欧洲加强合作共同应对中国（以及俄罗斯）带来的经济与安全挑战。对于拜登的呼吁，欧盟给予了热切的回应。欧盟委员会主席冯德莱恩表示美国的回归恰逢其时，在中国经济率先恢复，在国际舞台日益自信的情况下，欧盟与美国的合作不仅意味着双方的同心协力，也是给世界的一个信号。

在欧盟外交与安全政策高级代表博雷尔的提议下，欧盟与美国于2021年5月26日在布鲁塞尔正式启动了“欧美中国问题对话机制”，作为协调对华政策的机制化平台。在首次会议上，欧美讨论了涉疆、涉藏、涉港、涉台、经济胁迫、虚假信息、地区安全、气候变化和防核扩散等议题，并重申了对华政策时多面向的，包含合作、竞争和制度性对手等层面。2021年12月2日，欧盟与美国在华盛顿举行了“欧美中国问题对话机制”第二次高级别会议。欧美讨论了人权、加强欧美经济与技术韧性、供应链多元化、经济胁迫、南海议题以及台湾议题，同时也强调了在有共同利益的领域与中国保持对话与合作的重要性，尤其是伊核问题、朝核问题、气候变化以及全球健康等。

在具体政策上，欧盟与美国的对华政策协调围绕多个领域展开。在意识形态领域，欧盟与美国联合在3月份对中国实施了以人权为名的制裁，12月份又出席了美国召开的“民主峰会”，构建针对中国的“价值观联盟”；在经贸领域，欧盟与美国协调贸易纠纷，并相继出台针对中国意味浓厚的“反经济胁迫”相关法案；在科技领域，2021年欧美峰会通过了欧盟提议的建立“欧美贸易与技术理事会”的倡议，双方还试图协调稀土等工业材料的自主供应；在地缘政治领域，欧盟于9月份出台了“印太合作战略”，其中既有欧盟自身的战略利益诉求，也有响应美国“印太战略”的考虑。

### 四、前景与展望

在大国竞争加剧和地缘政治回归的背景下，欧盟仍将视美国为最紧密的盟友

和最重要的战略伙伴。强化跨大西洋联盟与合作是欧盟未来对美政策的主要方向，也是欧盟构建“地缘政治欧委会”，强化其在世界舞台影响力的重要路径。在具体的政策上，《全球变局下的欧美关系新议程》仍然是接下来几年内欧盟对美政策的指导性文件，欧盟与美国将在安全、气候变化、贸易、技术、地缘政治以及多边国际秩序等领域开展全方位的合作。尤其是随着乌克兰局势的恶化，北约可能得到重新激活，欧盟对美国在安全上的结构性依赖可能进一步加深。与此同时，在强化跨大西洋联盟的基础上，欧盟也将继续推进在防务、经济和技术等领域的战略自主，以平衡跨大西洋关系，更好地保护欧盟自身的利益和价值观。

（严少华，复旦大学国际问题研究院中欧关系研究中心青年副研究员）

## 2021 年欧盟的俄罗斯政策

2021 年欧盟对俄政策依旧在 2014 年确立的大框架内运行，同时，也根据形势变化补充了部分新内容。按照欧盟官方说法，目前欧盟与俄罗斯关系因 2014 年俄罗斯非法兼并克里米亚、支持乌克兰东部反叛势力、在邻国传播虚假信息和进行干涉、及损害国内人权等行为而陷入紧张；俄罗斯对叙利亚、利比亚和撒哈拉以南非洲的干涉进一步恶化了双方关系。欧盟自 2014 年以来就对俄实施制裁。欧俄之间依然紧密相互依赖，欧盟对俄罗斯正采取一种“选择性参与”的政策。以此为背景仔细审视 2021 年欧盟对俄政策内容与欧俄关系互动过程就会发现，欧盟对俄关系呈现出整体紧张，不断调整但又高度依赖等突出特点。

### 一、欧盟对俄政策维持着紧张状态

“紧张与对峙”依然是 2021 年欧盟对俄政策关键词。除 2014 年乌克兰危机确立的欧俄关系框架具有强大惯性，使欧盟对俄政策很难摆脱其影响外，俄罗斯 2021 年对纳瓦尔尼的逮捕与判决、在乌克兰边境的军事集结，将德国非政府组织列入制裁名单，及捷克与俄罗斯因“间谍”问题相互驱逐外交人员，也成为欧盟对俄政策持续紧张的重要因素。欧盟将更多俄罗斯公民、实体列入制裁名单等政策。2021 年 3 月，欧盟以非法逮捕、起诉和审判纳瓦尔尼，以及镇压与之有关的和平示威为由，对四名俄罗斯公民实施制裁；该月底，又有两名车臣高官因刑讯和镇压 LGBTI 人群和反对派而被列入制裁名单；10 月，欧盟又将 185 名俄罗斯人和 48 个实体列入制裁名单，冻结其财产，限制其旅行，理由是他们支持损害乌克兰领土、主权完整和国家独立的政策。作为回应，俄罗斯也将欧盟机构和成员国的多名官员列入“禁入名单”。此外，欧盟还与俄罗斯围绕俄国家杜马大选进行了新一轮政治与外交交锋，欧盟与往常一样，围绕大选过程中出现的问题对俄罗斯民主制度、人权、自由等进行批评和攻击。

### 二、欧盟与俄罗斯依然相互依赖

尽管欧俄关系长期紧张，但俄罗斯是其最大邻国，双方也存在很强的历史关系和人文纽带，且俄罗斯目前对欧洲事务和相邻欧洲国家的政策仍有重大影响，众多欧洲事务的处理不能缺乏俄罗斯的参与。因此，尽管 2021 年欧盟对俄政策以“紧张和对峙”为基调，但通过表达部分善意，尽可能稳定与俄罗斯关系也是欧盟对俄政策一部分。6 月，欧盟委员会副主席、外交与安全事务高级代表博雷利

(Josep Bprrell) 曾表示，欧盟已做好一旦俄罗斯改变策略就改善与俄关系的准备。

欧盟与俄罗斯在多层次相互依赖关系是双方关系稳定性的基础。欧盟与俄罗斯在贸易、能源、旅游和科技合作等领域的“接触”具有足够弹性是很多欧盟成员国希望建立一个与俄罗斯对话新框架的立足点。以经济领域为例，2021年，与双方政治外交与军事安全关系不断下滑相反，欧盟与俄罗斯贸易投资等经济合作实现了大幅增长。2021年欧盟与俄罗斯贸易额增长42.7%，达到2478亿欧元。其中，欧盟自俄罗斯进口1585亿欧元，对俄罗斯出口893亿欧元，增幅分别高达67.4%和13%；这一年俄罗斯成为欧盟第五大贸易伙伴，在欧盟对外贸易中占比5.8%。因此，欧盟在制定和推行对俄政策时也慎重考虑这种相互依赖的基础，希望通过将俄罗斯政府与俄罗斯人民和社会相区分，来发展跟俄罗斯的社会领域关系，为双方关系的稳定提供一定支持。2021年欧盟对俄政策始终强调将俄罗斯人民和俄罗斯执政当局区分开来，不断强调欧盟迫切需要与俄罗斯公民接触，要“给俄罗斯人民提出互利合作的具体建议”，“向他们表明欧盟已经准备好解决他们的担忧”，从而“帮助他们建立另一种有利于欧洲大陆所有人民的未来”。

### 三、欧盟对俄政策进行新一轮调整

欧盟外交事务委员会2016年3月确立的欧俄关系五原则，依旧是2021年欧盟制定和实施对俄政策的指导原则。但受美国拜登政府对外政策调整，特别是对欧美跨大西洋关系的调整的影响，及俄欧关系持续低位运行的影响，2021年成为欧盟对俄政策的评估调整年。俄欧关系年内发生的一系列互动，不管是积极的还是消极的，都成为欧盟加快对俄政策调整契机。2021上半年，欧盟各机构就对俄采取新的政策进行了大量沟通与讨论，提出了一系列建议，不断聚焦和明确欧盟对俄政策调整方向和重点。欧洲议会在1月和4月做出决议，要求欧盟将对俄政策与俄罗斯民主转型步伐相挂钩，并呼吁欧盟制定全新的对俄战略方针；欧盟理事会5月24日、25日特别会议经讨论后再次确认欧盟将团结一致应对俄罗斯对欧盟及其成员国利益的非法侵害，6月发布《欧盟与俄罗斯关系联合通讯》，确立了欧盟调整对俄政策方案，以期建立更加稳定和可预测的欧俄关系，最终以“欧盟与俄罗斯关系：反击、约束和接触”为名的欧盟对俄战略文件。从内容看，新的战略文件在强调欧盟团结应对俄罗斯威胁同时，也延续了欧盟近年来通过规范性外交来确保欧俄在政治、经济、社会和外交事务中开展合作的势头。

但是，欧盟新的对俄政策面临严峻内外挑战。从外部看，拜登上台后推行新的对欧政策，一方面重建此前受到破坏的跨大西洋同盟关系，另一方面也尝试与俄罗斯关系再次“破冰”，这让 2014 年乌克兰危机后高度关注安全脆弱性问题的欧盟感到担忧。从内部看，部分欧洲国家指责法、德“政策失误”，不仅未能协助乌克兰维持主权和领土完整，而且损害了东部邻国对欧盟和北约的信心。而俄罗斯对乌克兰政策的新的推进给欧盟带来了更大安全担忧。欧盟 2021 年对俄政策的基调依旧相对负面。2021 年底，随着俄罗斯与乌克兰关系再次恶化，及俄罗斯不断在俄乌边境集结兵力，欧盟此前表现出的部分对俄关系积极期待逐渐消失，越来越坚定地与美国一起向乌克兰提供支持，将对俄政策制定和实施的基点转到与俄罗斯对抗，回击和遏制俄罗斯威胁这一方向，俄欧关系再次陷入新一轮下滑状态。

## 结语

综上，2021 年欧盟对俄政策延续了此前几年的“紧张关系”和“高度依赖”共存的基本面，同时，还突出了“政策调整”的这一显著特征。在此过程中，由于欧俄关系所处环境的巨大变化，如美国重塑跨大西洋伙伴关系，以及俄乌冲突再次升级等，欧盟对俄政策调整方向在年底逐渐偏离年中预期，转到更加对立和对抗的轨道。随着 2022 年俄乌军事冲突的爆发，欧盟对俄政策转到完全对立、对抗的轨道上。可以预见，欧盟对俄政策将在欧盟系列逐渐加大的对俄制裁措施基础上，使双边关系将进入冷战结束以来的最低点。

（马斌，复旦大学国际问题研究院副研究员）

## 2021 年欧盟的日本政策

2021 年是欧盟对日本合作关系发展“逢十”纪念的重要节点。1991 年欧盟与日本双方举行第一次首脑会议，共同签署了《欧日关系宣言》，确立了全面发展双边关系的指导原则、共同目标和定期磋商战略。2001 年的欧日首脑会议上双方确立了“欧日合作 10 周年”。2021 年 5 月 27 日欧日以视频方式举行了第 27 届欧盟——日本首脑会议。双方的讨论围绕欧日关系的三个支柱展开：全球性议题、双边关系、外交和安全政策。时任日本首相菅义伟与欧洲理事会主席米歇尔、欧盟委员会主席冯德莱恩首度实现了三方会晤。

### 一、欧盟对日政策的主要内容

2021 年 2 月 26 日，欧盟和日本评估了欧日战略伙伴关系协议（SPA）的实施情况，并确定了进一步加强双方关系的下一步措施。双方声明了他们会继续在包括七国集团、二十国集团和联合国等国际机制内兑现包括加强多边主义、民主和基于规则的国际秩序的承诺。

#### （一）外交与安全政策方面

欧日同意加强“印太”战略合作，以建立一个“自由和开放的印太”地区。9 月 16 日，欧盟公布了《关于欧盟印度洋-太平洋合作战略的联合公报》。欧方表示，欧盟“印太地区合作战略”吸收了日本的“自由和开放的印度洋-太平洋”概念。日本指出“自由和开放的印度洋-太平洋（FOIP）”和“日本欢迎随着欧洲在印太地区利益的增长”。针对日方表态，许多欧盟成员国的外长对确保“印太”地区以规则为基础的国际秩序的重要性表示理解和支持。双方确认，必须进一步促进互联互通、海上安全、环境和气候变化以及数字等领域的合作，认识到需要通过包括美国在内的其他志同道合的国家合作，在国际社会发挥领导作用。双方寻求加强与东盟在该地区的合作，并支持东盟的《印太展望》战略（the ASEAN Outlook on the Indo-Pacific）。欧日还将与南亚和太平洋岛国开展三方合作。

欧盟对东亚地区的局势，尤其是南海、东海及朝鲜半岛的突发性紧张局势，以及中国崛起和东亚战略格局的演变愈加关切。日本将中国在南海、东海维护主权的行动解读为是对现行国际秩序的挑战。在欧日安全合作的行动方面：宣传上互为声援，行动上互相支持。双方加强了在海上安全和打击海盗、灾害风险管理、外层空间和网络安全等领域的合作。如 2021 年 5 月欧盟-日本-吉布提举行了联

合演习。2021年10月16日，欧盟和日本又在亚丁湾和阿拉伯海沿岸进行了联合海军演习，演习部队包括欧盟海军索马里部队——亚特兰大行动和日本海上自卫队。

在涉华议题上，5月4日，欧盟外交与安全政策高级代表博雷利与茂木敏举行了会晤。双方就东海和南海局势交换了看法，对中国近期的举动，包括实施《海警法》表示严重关切。双方宣称强烈反对任何单方面改变现状、加剧紧张局势的企图。他们还就香港周边局势和新疆维吾尔自治区人权状况表示严重关切。双方强调台海和平稳定的重要性，并同意鼓励和平解决两岸问题。

在朝鲜半岛议题上，双方同意全面执行联合国安理会相关决议，实现朝鲜核武器和其他大规模杀伤性武器及其各射程弹道导弹计划的全面、可核查和不可逆转的拆除。日方还寻求在尽快解决绑架日本人质问题上得到欧盟的理解与合作，而欧盟方面表示支持日本的相关立场。

## （二）在经贸关系层面

欧日认为双方经贸伙伴关系协定（EPA）持续稳步实施。2021年上半年欧盟对日本出口4,502,269百万日元，同比上涨16.4%。欧盟从日本进口3782490百万日元，同比上涨23.4%，2021年上半年日本、欧盟贸易总额8284759百万日元，日本对欧盟贸易逆差719779百万日元，同比下降10.6%。欧日在WTO改革和数字化领域的合作进展良好。

欧盟与日本在投资领域合作继续推进。欧洲投资银行（EIB）、欧盟银行和日本国际协力银行（JBIC）已同意在全球范围内进一步扩大一系列全球相关投资的合作。该协议双方在2018年签署的谅解备忘录基础上的拓展。其中包括基础设施连接（运输、能源和数字化）和有助于欧盟碳中和的项目的共同融资机会，例如海底互连、海上风电计划、电池存储设施和氢技术开发。在亚洲、非洲和欧盟邻国，EIB和JBIC已同意就互联互通（交通、能源和数字）项目的共同融资开展合作。两家银行还将在全球范围内合作开发与实施联合国可持续发展目标（SDG）相关的创新项目，包括投资可持续海洋项目和防止海洋污染。

欧盟与日本推进三方合作。欧盟、日本和美国的三方贸易部长发布联合声明。他们已同意续签三边伙伴关系，以应对第三国的非市场政策和做法带来的全球挑战。三方伙伴的工作重点将放在三个领域：一、识别非市场行为引起的问题；二、确定现有执法工具中的差距，以及需要进一步开展工作以开发新工具以解决此类做法，以及讨论在利用现有工具方面的合作。三、确定在哪些领域需要进一步开

展工作，以制定规则处理此类做法。此次会议强调了世贸组织改革的重要性，以努力建立一个自由和公平的、以规则为基础的多边贸易体系，使所有成员受益，并有助于确保所有人的共同繁荣，并重申他们对将在适当时候成功举办第十二届世贸组织部长级会议的共同承诺。

### （三）在全球治理层面

在应对新冠疫情方面，欧盟在疫苗出口方面处于全球领先地位，在 2021 年 1 月 30 日至 10 月 12 日期间，成员国批准了 2700 多项出口授权申请。日本是欧盟生产的疫苗的第一大目的地，在上述期间有 2.676 亿剂疫苗获准出口。

为了支持全球公平和公正地获得 COVID-19 疫苗，欧日为 COVAX 提供大量资金支持。6 月 2 日欧盟委员会主席冯德莱恩参加了由日本政府和 Gavi 共同主办的 COVAX 疫苗峰会，峰会强调了双方对 COVAX 的重大贡献，领导人承诺努力扩大疫苗生产并保持供应链开放，并呼吁不要实施不必要的出口和旅行限制。菅义伟要求欧盟成员国继续顺利向日本出口疫苗，并获得了欧盟方面的理解。

在应对气候变化方面，欧日联合发起了欧盟-日本绿色联盟，双方认为日本和欧盟将在能源转型、创新和支持发展中国家向脱碳化转型等各个领域推进合作，并将通过加快气候和环境措施引领国际社会。通过这一联盟，欧盟和日本将在能源转型、环境保护、监管和商业合作、研究与开发、可持续金融、促进第三国的转型等几个方面深化合作。在欧盟-日本科技合作协议的框架下。欧盟和日本共同投资 1070 万欧元用于先进生物燃料和替代可再生燃料的突破性研究。欧盟和日本还强调，在全球生物多样性和循环经济倡议的相关多边论坛上进行合作。10 月双方在 COP15 生物多样性大会上推进了 2020 年后全球生物多样性框架，11 月在 COP26 气候大会上彼此支持。

## 二、欧盟对日政策的目标与工具

### （一）政策目标

首先，欧盟与日本合作的主要目标是维护“自由国际秩序”的稳定。冷战后欧日关系的基本定位不是双边角度而是全球角度的。双方认可彼此是坚持所谓“普世价值”的战略性伙伴，而这一共识可以说奠定了欧日推进国际合作的最重要基础。欧盟和日本一再强调在共同的价值观和规则基础上团结合作，包括自由、人权、民主、法治、自由与公平的贸易、有效的多边主义和基于规则的国际秩序。所谓基于规则的国际秩序暨“自由国际秩序”。欧盟和日本认为这一秩序是美国及其盟友占据优势的权力和利益格局。欧日作为“成熟的自由民主国家”的均系

“自由国际秩序”受益者，双方都谋求这一秩序的稳定，并希望在国际秩序变革时期将自身利益渗透其中，制定对自身有利的国际规则。

其次，欧日意图在规则而非权力的基础上寻求深化合作，采取切实行动加强双方的多边和双边合作。欧日认为对所谓“基于规则的国际秩序”的承诺，一是也有助于吸引其他“自由民主”国家参与该秩序的维护，从而向美国传递强烈信号，存在一个支持美国且广泛合作的联盟，二是欧日战略接近也有利于提升各自对美战略自主性。上述两个因素都可激励美国采取行动向“自由国际秩序”的挑战者施加更大压力，并赋予支持美国且广泛合作的联盟更大合法性。

继而，欧盟与日本要应对的国际秩序的挑战因素包括中国崛起、美国单边主义以及中美战略博弈带来的冲击等，将中国视为价值观上的“异质性”存在，欧日在这方面的认知比较一致，这就决定了双方在价值观层面上的合作在大方向上基本同步，如双方均明确强调绝不能因为彼此对华存在巨大的商贸利益而不坚持自己的价值观。2019年3月，欧盟发布《欧盟-中国战略展望》政策文件，将中国定位为体制性竞争对手（Systemic Rival），欧盟特别是欧盟的北约成员国内部，对中国越来越警惕，这无疑为欧日合作创造更多机会。日本将中国视为“自由国际秩序”最大的外部挑战者，既担心中国实力的增长对国际秩序物质层面的冲击，也警惕中国发展模式 and 体制对其价值层面的挑战。

最后，欧盟寻找“志同道合”且具有实力的伙伴有自身的三重考虑。一为加强欧盟各国团结，二是彰显英国脱欧后欧盟仍是国际社会的重要力量，三是共同抵抗“特朗普主义”带来的美国单边主义政策调整的冲击。在积极调整自身外交战略的同时，欧盟将目标锁定为主张自由贸易和国际协调的日本，其外交战略的当务之急是加强与日本的全方位合作。一方面，欧盟发挥国际影响力的意愿，此时美欧关系出现裂痕，欧盟内部也出现了加强欧日关系的呼声。另一方面欧盟希望借助日本在印太地区发挥更大影响。欧盟与日本建立了多渠道、多层次的政治、战略对话，推动双边合作从政治对话转向加强行动上来，2003年双方确立“战略伙伴关系”。

## （二）政策工具

在经济层面，欧盟与日本以 EPA 为先导打造全面经济伙伴关系。2017年以来，国际秩序备受冲击。对主张自由贸易和国际协调的欧盟和日本来说，为应对现实挑战，客观上需加强与价值观相同伙伴的合作。在政治层面，欧盟与日本以 SPA 为框架深化战略伙伴关系，在政治和安全方面相互借重。SPA 是具有明确价

价值观导向的战略合作框架。它以西方民主、法治、人权和基本自由为代表的共同价值观和原则为基础。第三，在全球治理层面，为应对区域和全球挑战方面的合作，在欧盟看来，其与亚洲的关系具有全球意义，可成为以合作方式处理世界政治、全球稳定和区域经济繁荣的典范。第四，欧日合作基于“印太”战略的合作是既有的EPA和SPA和全球治理合作基础上进行拓展。欧盟认识到欧盟需要学会像一个地缘政治大国那样思考，必须积极参与印太地区的大国博弈，否则将被边缘化。其安全及全球角色很大程度上取决于它在印太地区影响力的投射，该地区走向对重塑国际秩序影响重大，欧日认为印太秩序已成为未来以规则为基础的国际秩序和多边主义的基石。

### 三、欧盟对日政策的展望

2021年欧盟与日本在经贸、安全、全球治理等领域开展了诸多合作与对话。在双方对话中涉及对“印太”区域和平与安全问题的关注度也在持续增加。一方面欧日双方均认为中国的未来发展对彼此而言是紧要的课题，尤其是中国经济的走势，另一方面中国因素日益成为欧日关于“印太”战略对话时的焦点问题。

展望2022年，在双边层面，基于欧日经济伙伴关系协定（EPA）和战略伙伴关系协定（SPA），欧盟与日本关系更加紧密，双方决定进一步加强包括日欧绿色联盟在内的双边合作。以2019年欧盟与日本签署的可持续互联互通伙伴关系协议为基础，日本继续支持欧盟全球门户可持续和优质基础设施的发展目标。在多边层面，欧盟与日本的合作强调基于“印太”战略的合作框架。欧盟表示在数字、绿色、网络、国防、互联互通、数字、绿色、网络、包括半导体在内的供应链、数据自由流动（DFFT）、科学和技术以及打击虚假信息措施等领域进行合作。欧日共同认为在奥密克戎变种爆发的新情况下，将继续密切合作以应对新冠疫情。

（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硕士研究生）

## 2021 年欧盟的中东政策

2021 年是百年未有之大变局叠加百年未遇之大疫情效应继续发酵之年。这一年里，中东的地缘政治变得更为复杂，而美国任性撤出阿富汗也给欧盟带来巨大冲击，迫使后者不得不在自身实力与国际影响力下降之际，艰难调整其中东政策，探索符合自身利益的自主外交路径。

### 一、欧盟中东政策背景

自“阿拉伯之春”暴发至今，随着一系列变革的上演，中东地区进入新的动荡、转型与重塑时期。近年来，全球格局出现重组，传统大国与新兴大国在参与全球各地安全治理的能力和意愿均发生深刻变化，围绕中东地区这一“大国竞技场”的地缘政治博弈也随之呈现出新的变数，迫使欧盟重新审视自身在该地区的角色定位与战略布局。这一趋势在 2021 年显得尤为明显。具体而言，2021 年欧盟对中东政策至少主要受到三重国际关系因素的影响。

首先是美国在中东加快实施战略收缩损害欧盟利益。由于美国页岩油的兴盛使其减少对中东石油的依赖，而本世纪美国在阿富汗和伊拉克发动的两场战争劳民伤财，导致美国自 2008 年以来逐步减少对中东地区的军事、经济和外交资源投入。拜登政府执政以来，将中东地区置于次优先地位，继续推进战略重心东移。2021 年，美军仓促撤军阿富汗；年底，美国国防部宣布结束在伊拉克境内打击“伊斯兰国”恐怖组织的战斗任务。美国的中东政策引发地缘政治失衡与地区动荡，给距离中东地缘位置较近的欧洲国家带来更多安全挑战。

其次是中东地区“多极化”格局的加剧或将削弱欧盟的地区影响力。在中东权力结构变迁与地区秩序重组背景下，诸多世界大国与地区大国为填补权力真空与塑造有利于己的权力关系而展开激烈角逐。俄罗斯加强了在中东的战略跃进。通过与伊朗和叙利亚合作，莫斯科积极介入地区热点问题，重返中东政治舞台。另外，不少世界其他力量也谋求扩展在中东的战略利益，如日本、印度等。随着沙特等中东地区大国及阿联酋等中等国家安全自主意识的提升与国家实力的增强，这些国家的地区利益争夺呈现主动化、阵营化与复杂化的趋势。

再者是中东危机对欧盟的外溢效应有增无减。2020 年新冠疫情暴发之初，涌入欧盟各地的非正规移民数量显著降低。不过，2021 年以来，由于疫情一度好转，经过多条线路前往欧洲的难民卷土重来。根据欧盟边防局（Frontex）的数

据，相较于前一年，2021年前8个月涌入欧盟的非正规移民数量增长了64%。比难民涌入更令欧盟担心的，是新冠疫情与难民问题交织产生的叠加后果，给欧盟带来多重挑战。

## 二、2021年欧盟的中东政策

在中东地缘政治格局发生剧变与中东危机对欧盟的外溢效应愈演愈烈之际，欧盟愈发不情愿充当美国的附庸，而认识到在中东问题上追求战略自主的重要性与紧迫性。在此背景下，欧盟在中东地区的外交理念与关注对象也出现重要转变。

2021年11月，欧盟的对外事务部就欧盟的安全和防务政策公布了“战略指南针（A Strategic Compass for Security and Defence）”的首份草案全文。战略指南针初稿中的各项条款显示，欧盟在包括中东以内的诸多区域将加大力度自主开展美国与北约不再感兴趣的工作，例如危机管理、地中海南岸的军事培训等。为此，指南针的一项重点提案为在2025年之前建立一支人数不超过5000人的联合军，由海陆空三军组成，以便在紧急时刻迅速采取撤离、救援等措施，从而稳定地区局势。

在论及此项政策的意义时，有欧盟官员强调，当联合军成功组建之后，倘若再遇到类似美国不负责任地撤出阿富汗等情境时，欧盟便可以在美军撤出的情况下继续留守喀布尔维持秩序。此外，联合军将在中东地区发生政变或者重要海上交通线受到威胁等情况下做出干预。

此外，2021年欧盟的主要成员国也表达了降低对美国依赖、谋求外交独立性的强烈意愿。例如就在美国为首的打击“伊斯兰国”恐怖组织的国际联军准备结束在伊拉克作战任务时，马克龙总统明确表态，无论美国选择如何，法国都将继续留在伊拉克打击恐怖主义。

除了更加积极地追求战略自主，2021年欧盟对中东政策还呈现出明显的战略调整。一方面，欧盟的外交理念发生一定的转向。鉴于中东国家伊斯兰主义的崛起与民主化进程的推进屡屡相伴而生，而且欧盟一味输出民主的“价值观外交”常常无助于满足其需要稳定的中东政局这一现实利益，当前欧盟国家对部分中东国家的态度出现弱化“民主促进”战略的趋势。自2021年夏季开始，在有着“阿拉伯之春民主样板”之称的突尼斯，总统赛义德先后通过解除迈希希总理职务、冻结议会30天、到筹谋修改宪法等方式实现总统权力扩张，似乎预示着突尼斯的民主化进程陷入困境。值得注意的是，此次欧盟对突尼斯变局的反应颇为滞后。直到突尼斯政治危机发生一个半月后，欧盟才派遣高级别官员——欧盟外交与安

全政策高级代表约瑟夫·博雷利 (Josep Borrell) 访问突尼斯了解与商讨时局，远远晚于沙特、埃及、阿联酋等地区强国的外交行动。不仅如此，在很长的时间里，欧盟主要成员国的国家立法机构也并未将维护突尼斯民主作为重要的外交考量。

另一方面，欧盟在中东关注的主要国家也发生了变化。传统上，由于地中海南岸国家与欧盟核心成员国历史渊源较深、地缘位置较近，也出于地区大国影响力大于中小国家的考量，欧盟对中东政策存在重西部马格里布国家 (Maghreb Countries, 主要包括摩洛哥、阿尔及利亚、突尼斯、利比亚等)、轻东部马什里克国家、重大国轻小国的特征。然而，相较于美国与俄罗斯，欧盟影响地区大国外交行为的能力较为有限，加上中东地区的政治重心渐趋东移，近期欧盟及其主要成员国对中东地区东部的中小国家重视程度显著上升。鉴于国际上对此类国家的关注度总体不高，欧盟反而更容易对其施加影响。

自 2020 年贝鲁特港大爆炸以来，黎巴嫩的经济濒临崩溃、政治与社会危机加剧。在此背景下，欧盟加大了对黎巴嫩的干预及对该国政府的施压。2021 年 6 月，欧盟指责黎巴嫩政界精英执政腐败、管理不善、阻碍新政府组建，并宣布准备对其实施旅行禁令和资产冻结。9 月，欧洲议会继续研讨黎巴嫩问题，并敦促黎巴嫩领导人信守承诺与发挥作用。此外，就在美国与伊拉克离心离德之际，随着伊拉克在调解伊朗与沙特矛盾方面发挥的作用与日俱增，欧盟及其主要成员国强化了对伊拉克的外交投入。2021 年，法国总统马克龙在一年内两次访问伊拉克，成为唯一一个参加“巴格达合作与伙伴关系峰会”的西方国家，并提出将积极巩固同伊拉克的战略伙伴关系。

### 三、欧盟对中东政策的总结与展望

总之，2021 年在国际形势与中东政局风云变幻之际，欧盟在更加坚定走战略自主路线的同时，试图调整欧盟对中东的政策，从而争取摆脱受美国牵制与主宰的命运。然而，当前欧盟的中东政策转型仍面临许多挑战，恐怕会给上述目标的实现增添障碍。

其一，近年来，由于欧盟的国际影响力与对中东国家援助能力的下降，后者对欧盟的不信任感与离心倾向日益加剧。在伊朗核谈判、叙利亚问题、巴以冲突等地区热点问题上，欧盟扮演的角色不仅不能与美俄等世界大国相提并论，甚至常常低于土耳其、沙特等地区强国。同时，欧盟出于自身利益考量常常对中东国家的政府提出改革要求，却由于自身意愿不足或实力下降等原因而无法给中东国

家带来相应的利益。例如当前欧盟与土耳其面临难民协议续约的问题，尽管前者要求后者保证组织过境的难民进入欧盟国家，但无法满足后者在豁免土耳其公民赴欧盟的申根签证、调整双方关税、重启土耳其加入欧盟的谈判等条件，引起土耳其的强烈不满。此外，相较于过去，欧盟在向中东提供援助方面也越来越力有不逮。2021年6-7月，突尼斯的新冠确诊病例与死亡人数突然暴增，而欧盟最初提供的援助远远不及沙特、阿联酋、埃及等地区大国，不利于欧盟在突尼斯的形象与影响力构建。

其二，欧盟成员国在中东问题上的分歧不断加剧，致使欧盟难以形成一致与持续的政策。2021年5月，巴以冲突升级时，欧盟外长原本起草了一份共同呼吁双方停火的声明，但由于匈牙利支持以色列而否决了该项声明，导致欧盟无法在巴以问题上统一立场。又如在对待突尼斯总统扩权的态度上，欧盟主要成员国也意见不一。相比之下，意大利更关心突尼斯的国家稳定而将其人权民主议题置于次要地位，而德国则更为严厉地指责突尼斯、并要求其巩固后“阿拉伯之春”以来积累的民主成果。

可以预见的是，未来欧盟在中东问题上将会竭力避免对美国的亦步亦趋，而且务实交往将会成为欧盟处理与中东国家关系的主要外交理念。不过，如何促进欧盟内部达成共识、强调欧盟与中东国家的互惠互利、并切实加强对中东各国发展问题的关注，将成为未来欧盟能否在中东问题上发挥建设性作用的关键。

（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青年副研究员）

## 2021 年欧盟的东盟政策

20 世纪 70 年代以来，欧盟与东盟依托于定期对话与磋商等互动机制，以及经济、政治、安全等领域的交流与合作，逐步发展地区组织之间的合作关系。在较长时期中，欧盟与东盟合作的力度、深度和制度化水平都较为有限。经过四十三年对话伙伴关系发展和漫长的谈判，欧盟与东盟关系于 2020 年底升级至战略伙伴关系。2021 年，在以战略自主为导向的新一轮对外政策调整下，欧盟的印太战略整体成型，逐渐成为其对东盟政策的主导叙事。由此，欧盟进一步展现出在该地区扩大参与、强化影响的意图。

### 一、政策背景

回溯过往，欧盟对东盟政策演变具有阶段性特征。1972 年，欧共体与东盟启动了建立联系的进程。此时，欧共体的重点在于探索自身一体化进程，发展与东盟关系时侧重经贸领域，缺乏清晰的战略意图与合作议程。1977 年，欧共体与东盟建立了对话伙伴关系。但此后双方合作发展仍较为缓慢。

冷战结束后，在“新亚洲战略”下，欧盟形成对东南亚地区合作的战略雏形，突出了推动东南亚地区经济一体化的意愿。在此阶段，欧盟成为东盟的主要贸易伙伴和外资来源，但在不少领域中，欧盟缺乏提升与东盟合作的动力。双方对话还曾因东帝汶和缅甸等问题一度处于停滞状态。尤其是 1997 年东盟吸收缅甸入盟，欧盟冻结了所有对东盟的援助合作项目，中断了欧盟-东盟部长级会议等对话机制。

进入 21 世纪后，欧盟与东盟关系开始重新走向正常化。在此阶段，欧盟发布了一系列用以指导与亚洲国家关系的政策性文件，形成了持续推进与东盟关系的战略基础。2007 年，《纽伦堡宣言》指出欧盟和东盟将继续促进对话与合作，欧盟将帮助东盟增强能力和制度建设。2012 年，欧盟加入《东南亚友好合作条约》，成为加入该条约的首个区域组织。2014 年，欧盟在欧盟—东盟部长级会议上表达了提升双边关系的意愿。2015 年，欧盟委员会发布题为“欧盟与东盟：战略意义的伙伴关系”的联合通讯，强调了与东盟开展经济和政治合作的战略价值。在 2019 年第 22 届欧盟—东盟部长级会议上，欧盟与东盟就确立战略伙伴关系达成了原则性一致。2020 年，欧盟与东盟升级至战略伙伴关系，并将此关系定位为“全面、多层次且具有活力”，为加快战略对接和深化各领域合作提供了有利条件。总体而言，欧盟在此阶段不仅追求扩大东盟的经济利益，也谋求逐步强化政

治、安全影响。

同时，欧盟对印太事务的参与也进入了新阶段。2021年4月，欧盟外长理事会发布《欧盟印太合作战略报告》。7月，欧盟委员会公布“印太战略”指导意见。9月，欧盟委员会发布了《欧盟印太合作战略》，提出以可持续和包容的繁荣、绿色转型、海洋治理、数字治理与伙伴关系、互联互通、安全防御和人类安全七个领域为重点，全面推行“印太战略”。该战略与欧对东盟的政策导向产生了深刻的影响。

## 二、近期欧盟对东盟政策动向

### （一）政治领域

2021年6月1日至4日，欧盟外交和安全政策高级代表何塞普·博雷利访问印度尼西亚，会见了东盟秘书长和东盟常驻代表委员会。此次访问反映了欧盟在政治领域对东盟的政策要点。首先，再次明确对东盟关系的定位。博雷利强调在多边主义和地区一体化等领域，东盟是欧盟的“天然伙伴”，有意加强双方战略对接，并扩大在抗击疫情等领域的合作。第二，推出欧盟对印太合作战略，明确欧盟在该地区的利益和深化参与的意图。博雷利指出，“目前印太地区的秩序和平衡受到威胁。经济增长有赖于开放、稳定、共享规则和共享安全”。“该地区保持开放、以规则为基础的秩序”既是欧盟的利益所在，也是其政策着力点。“欧盟试图在中美竞争背景下，成为该地区可信的、可依赖的合作伙伴”。在2021年8月欧盟-东盟国家外长会议上，博雷利再次强调，“东盟应该是欧盟在该地区合作的核心焦点。而这一信念在我们正在制定的《欧盟印太合作战略》中将得到重申”。第三，强化对东盟的价值观影响。博雷利说明了欧盟针对缅甸政治局势的做法以及在此问题上对东盟的期望，试图在所谓“人权”“民主”等价值观问题上扩大对东盟地区的影响。

可见，2021年欧盟对东盟地区政策目标出现调整和拓展。这背后既有欧盟对国际形势的判断，对东盟地区战略机遇的评估，也有对自身提升“战略自主”的思考。欧盟认为，目前中美双方都在向印太地区施加影响，处于“摇摆状态”的东盟推动本地区伙伴关系多元化的需求。在欧盟看来，欧盟与东盟“在地缘政治风险加剧、多边主义严重受压的背景下建立起了更加密切的关系”，既体现欧盟对东盟在该地区“中心地位”的支持，也表明双方对“争夺势力范围”以及“强权即公理”做法的反对立场。

## （二）经济领域

长期以来，经济领域是欧盟发展与东盟关系的重点。就双边贸易情况而言，根据《欧盟与东盟战略伙伴关系蓝皮书 2021》，2019 年欧盟是东盟第三大贸易伙伴和第四大外国直接投资来源地；2020 年，欧盟自东盟进口 1204 亿欧元，向东盟出口 692 亿欧元，东盟是欧盟第三大区外贸易伙伴。2020 年东盟—欧盟部长级会议所发布的共同声明也再次强调双方贸易关系所具有的战略价值。就合作机制而言，双方已拥有欧盟—东盟商业峰会、航空峰会等双边经济对话平台，在经济政策协调和培训和互联互通领域也建立了合作机制。

尽管如此，欧盟在人权和环境领域相关做法一定程度上阻碍了双方经济合作的进一步发展。例如，欧盟以柬埔寨“严重损害人权和劳工权利”为由，取消柬埔寨部分输欧产品的关税优惠；欧盟基于环保政策，对从印尼和马来西亚进口的棕榈油征收高额关税。另外，这也限制了欧盟与东盟的自由贸易谈判。2009 年欧盟与东盟的自贸区谈判宣告中止，欧盟转而谋求与其成员国签订双边自贸协定。目前，欧盟已与新加坡和越南签署自贸协议。下一步，欧盟计划完成与印度尼西亚的贸易谈判，继续评估与马来西亚、菲律宾、泰国谈判的可能性，加快推动东盟地区对欧盟更深层次的经济开放。值得注意的是，2020 年 11 月中国与东盟十国及日本、韩国、澳大利亚、新西兰共同签署《区域全面经济伙伴关系协定》。该协议的生效将提升东盟在区域合作中的地位。对此，欧盟表示希望“保证整个地区的合作机制是开放的和以规则为基础的”。可以说，东盟贸易地位的改变一定程度上刺激欧盟进一步在此地区深化参与、提升影响。

就 2021 年而言，在欧盟印太合作战略和欧盟—东盟战略伙伴关系的双重驱动下，欧盟继续将经济领域作为深化双方合作的主线之一，涉及经济开放、互联互通和可持续转型。具体而言，欧盟印太合作战略强调共同推动贸易和投资，促进经济开放，以可持续的方式实现互联互通，建立韧性的全球价值链。欧盟—东盟战略伙伴关系框架围绕经济、安全、可持续联通和发展四方面展开，其中涉及一系列经济议题，包括：加强双边贸易和投资，支持基于规则的自由贸易；在欧盟“全球联通战略”背景下，加强地区间互联互通；深化对东盟地区一体化的支持，尤其是通过可持续的经贸一体化推动该地区的绿色转型。2021 年双方达成了《欧盟—东盟全面航空运输协定》，这是首个区域间航空条约，也是欧盟至今为止所达成的最大的此类条约，将有利于深化欧盟与东盟之间的联通程度。

## （三）安全领域

从安全领域来看，欧盟近年来在东南亚地区倾向于淡化地缘政治色彩，更多是以一种规范性力量姿态出现，平衡和协调各主要国家在地区内的影响。具体来看，欧盟主要通过参与东盟地区论坛（ARF）、东盟—欧盟海上安全合作高层对话等机制平台与东盟开展安全领域的沟通与合作。就东盟地区论坛这一区域政府间安全机制来看，欧盟过去虽借此与东盟开展对话，但并未深度介入地区安全事务，而是更重视发展在投资、经贸等领域内的合作。

然而，在欧盟与东盟战略伙伴关系框架和欧盟印太合作战略双重驱动下，欧盟的政策话语发生了较大变化。欧盟明确表达希望成为该地区地缘政治行为者，提出“我们必须要被认可为这个地区的政治和安全行为主体，而非仅仅是一个发展合作、贸易和投资伙伴”。具体而言，在欧盟—东盟战略伙伴关系合作框架下，“安全”是四大主题之一，强调双方将共同维护和平与稳定，打击跨国犯罪和恐怖主义，加强网络和海上安全。同时，欧盟印太合作战略也将安全防御列为七大重点领域之一，提出要在共同安全与防务政策（CSDP）框架内进行海外派遣、部署海外行动，扩大与印太地区合作伙伴的安全联系。博雷利在2021年6月访问印尼时也表示，欧盟准备在印太地区“战略和安全议题上做更多的事情，尤其是在海上安全方面”，“探索在广阔的印太空间增加欧盟的海军存在”，指出欧盟将会把“关键海军路线从印度洋延伸到东南亚”。与此同时，欧盟强调了东盟地区论坛等多边安全对话和合作机制的重要性，并期望借此发挥影响。

#### （四）其它领域

近年来，欧盟与东盟在社会人文领域开展了一系列对话与合作，例如东盟—欧盟可持续发展高层对话、欧盟对东盟地区高等教育支持计划等。2021年，欧盟关注在绿色转型、海洋治理、数字治理、可持续联通以及发展合作等领域推进与东盟的多边合作。在战略伙伴关系框架下，欧盟还将推动与东盟在教育、研究和创新、“人权”、气候变化和生物多样性等方面的合作。

值得注意的是，经过四十多年伙伴关系发展，欧盟已成为东盟最大的援助方之一。目前，欧盟也强调在抗击疫情与经济复苏方面对东盟提供援助。新冠疫情爆发之后，欧盟承诺将为东盟筹集援助资金，协助其抗击疫情和实施备灾计划。同时，为落实双方战略伙伴关系框架下的环境与气候合作，欧盟提出将以“欧洲团队”方式动员资金，支持东盟建设低碳、韧性基础设施，加快该地区经济绿色复苏。

### 三、政策展望

2015年，欧盟委员会所发布了一份名为“欧盟与东盟：战略意义的伙伴关系”的联合通讯，当时就已提出“致力于一种欧盟-东盟战略伙伴关系将意味着超越当前的双边思维模式并以更多地介入地区和全球关键议题为目标”。随着2020年12月双方宣布升级为战略伙伴关系，欧盟获得了在该地区政治、安全、经贸和人文等领域加强存在、扩大影响的重要机遇，这也预示着欧盟在该地区目标的拓展。2021年，国际局势加速演变，欧盟对东盟政策目标的调整，这承载着欧盟强化价值影响、实现战略自主、践行多边主义等多重需求，也展现了其印太合作战略和“全球门户”计划的基本逻辑。就目前趋向来看，欧盟将会与东盟在经济、安全、可持续发展等领域中加强对接、深化合作，从以经济为主进一步转向经济、政治和安全并重，并强化双方合作在地区乃至全球性议题中的联动效果和辐射作用。

（孙贝芸，上海欧洲学会学术研究部研究员；杨海峰，上海欧洲学会秘书长）

## 2021 年欧盟的非洲政策

2021 年本应成为欧盟调整与非洲关系关键年份，但由于新冠肺炎疫情及其他因素影响，该年欧盟对非政策并未发生重大改变，大体延续了 2020 年定下的基调，推动原定政策落地。整体上看，2021 年欧盟对非政策措施主要包括：与非洲国家于 2020 年完成“后科托努协定”政治谈判后，促成该协定在 2021 年签署；在抗疫领域，向非洲提供了一定数量疫苗，但在疫苗知识产权转移和本地化生产方面未能满足非洲要求；在对非援助机制上，将往常对外（包括对非）援助工具“欧洲发展基金”纳入欧盟中长期预算框架，并启用新的援助工具，呼吁减免非洲债务与扩大非洲抗疫融资等。另外，欧盟通过丰富“绿色协定”政策框架等方式，对非洲经济和工业化产生较深远影响。

2022 年欧盟将推动第六届欧非峰会举行，协调解决双方“经济伙伴关系协定”（EPA）谈判进程，将欧非关系从“援助-被援助”关系拉入所谓“平等伙伴关系”轨道。但因双方存在立场和机制能力等差距，欧非要真正实现“平等伙伴关系”，还有很长的路要走。以下详叙之。

### 一、“后科托努协定”正式签署，但后续问题有待解决

2020 年 2 月，欧盟与非洲、加勒比和太平洋岛国（以下简称“非加太”）共 79 个国家于 2000 年签订的“科托努协定”到期。同时，欧盟受到世贸组织（WTO）压力，后者与非加太贸易不符合非歧视与互惠贸易原则。在此背景下，欧盟与非加太国家经过约 3 年艰苦谈判，在 2020 年底完成政治谈判进程。2021 年 4 月，为期 20 年的欧非“后科托努协定”签署，欧非关系正式进入“后科托努”时代，尽管“科托努协定”最终有效期被延长到 2021 年 11 月 30 日。

在“后科托努协定”中，欧盟与非加太共同签署了“基础协定”，并分别与上述三个区域签署了“地区协定”。在“基础协定”中，欧盟与非加太确认了共同的“政治基础”，包括人权、民主、法制等共享价值观和原则。在“地区协议”中，签署方相互承诺在众多领域开展合作，包括环境可持续性、气候变化、经济可持续发展和增长、移民和人口流动等。“地区协定”是为了照顾三个不同地区的各自特点与需求，这在“科托努协定”中并不存在，在欧非“后科托努协定”中，移民问题和区域安全成为核心议题。

“后科托努协定”的正式生效需获得各参与方批准。就欧盟方面看，在协定

签署前，欧盟成员国给予了欧盟批准权限，因此，该协定在 2021 年被提交到相关欧盟机构审核。该年 6 月 11 日，欧盟委员会通过了一项关于此协定的理事会提案，11 月 17 日，欧洲议会国际贸易委员会对该协议发表了要求评估协定对非洲内部贸易影响的意见草案。无论如何，即使斯洛文尼亚誓言在 2021 年下半年担任欧盟理事会轮值主席时推动完成全部批准程序，但事实上这一任务会延宕到 2022 年完成。

另外，时任欧盟轮值主席国葡萄牙设定设定在 2021 年上半年召开本应在 2020 年举行的第六届欧非峰会，但因新冠肺炎疫情影响及非洲内部存在的严重分歧，上述峰会最终延期到了 2022 年在巴黎举行。

总之，在 2021 年期间，欧盟在前一年基础上，努力推进对非政策的逐步落实，但后续有关“科托努协定”的技术性问题及通过完成针对非洲大陆的“经济伙伴关系协定”谈判来落实“后科托努协定”精神实质，还需欧非双方付出艰苦努力。

## 二、欧盟开展对非抗疫援助，但效果差强人意

基于稀缺的抗疫资源和低弱的抗疫能力，2021 年非洲成为受新冠肺炎疫情冲击最深的地区之一，尤其是若干新冠病毒变体的重要来源地，但非洲大陆 13 亿人口中，及至 2021 年底，只有 7.5% 的人口完成疫苗接种。欧盟作为全球疫苗重要生产来源及拥有全球最先进和丰富抗疫资源和条件的地区之一，欧盟对非洲进行了一定程度的疫苗援助。根据欧盟委员会人道主义援助和公民保护总干事帕拉斯凯维·米乔（Paraskevi Michou）所说，自疫情全球流行以来，欧盟及其成员国除了通过 COVAX 进行捐助外，还与非洲疾控和预防中心合作，承诺为其提供总额为 1 亿欧元的人道主义援助，以支持在非洲开展疫苗接种，帮助布基纳法索、民主刚果、乌干达等卫生系统非常脆弱的国家。根据欧盟委员会主席冯德莱恩的声明，到 2021 年底，欧盟主要通过 COVAX 这一平台，向中低收入国家（包括非洲国家）贡献了 2.55 亿剂疫苗。

然而欧盟对非洲抗疫的支援没有它所宣传的那样受到非洲和国际社会的普遍认可。首先，非洲从欧盟获得的实际受益量并不高。尽管欧盟到 2021 年底贡献了约 2.6 亿剂疫苗，并承诺到 2022 年年中分享 7 亿剂疫苗，但与此形成对比的是，截至 2021 年 11 月底，中国已向约 120 个国家和国际组织提供约 18 亿剂疫苗，其中向非洲提供了约 1.8 亿剂，并承诺再向非洲提供 10 亿剂新冠疫苗。可见 2021 年中国一国向非洲实际提供疫苗数量接近欧盟 27 国所提供的数量的 7

成。其次，欧盟阻碍非洲国家生产自己的疫苗。作为具有新冠病毒疫苗知识产权的实体，它并不支持世界卫生组织关于自愿分享疫苗技术和知识产权的倡议，也是在世界贸易组织内由发展中国家（尤其是印度和南非）所提贸易有关知识产权豁免（TRIPS）提案的主要反对者之一，欧盟的解释是确保公平获得疫苗和药物的同时确保对知识产权的保护是可行的。总之，2021 年欧盟对非洲抗疫的援助承诺与标榜和实际行动之间存在显而易见的鸿沟。

### 三、欧盟改变对非援助机制，并提出对非新的援助倡议

尽管欧盟在 2020 年改变了发展援助基金的管理方式，但真正生效始于 2021 年。2020 年欧盟通过中长期预算框架，终止了“欧洲发展基金”（EDF），代之以设立“邻里关系、发展和国际合作工具”（NDICI），原因之一在于欧盟对外行动和发展基金融资规则的既定法规（欧盟法规 236/2014）于 2020 年底到期，“欧洲发展基金”所包含的融资规则将失效，需以新的融资工具代替。不过“欧洲发展基金”剩余资金在 2021 年仍然有效，直至其用完。但从 2021 年起，“邻里关系、发展和国际合作工具”开始具有法律效力。

援助工具的改变实际上是援助机制的调整。首先，以往的对非援助资金依靠欧盟委员会和受益国间的“联合管理”，今后将受欧盟内部规则即总的预算框架的管辖，非洲国家在援助规则上与欧盟及其成员国合作的权限丧失。其次，“欧洲发展基金”外在于欧盟预算框架，成员国在援助问题上拥有广泛权力，而在新的发展工具下，欧洲议会和欧盟委员会具有更大的权力处理相关问题，欧盟成员国被排除在外，对非援助意愿会发生改变。第三，新的发展工具将欧盟对外行动不同领域约 10 种援助项目的资助合并为一个工具，减少了援助的重复性和低效性。

由于非洲是欧盟对外援助主要对象，对外发展援助融资工具的改变对非洲影响较大。它降低和淡化了非洲在欧盟对非援助中的角色功能（也排除了欧盟成员国的处理权限，大大提高了欧盟尤其是欧洲议会和欧盟委员会的自主性），降低了非洲在接受援助时的自主性。另外，该工具将北非与撒哈拉以南非洲分开处理，前者被置于欧盟邻邦政策援助范畴内，这将增加非洲内部应对欧盟援助的协调难度，这种协调旨在避免重复或产生不良的援助项目。

除改变援助工具外，欧盟有些成员国在 2021 年继续呼吁解除或缓减非洲国家外债负担，并提出提升非洲国家在国际货币基金组织内的特别提款权分配资金。法国总统马克龙在 2021 年 5 月呼吁富裕国家为非洲调动部分特别提款权拨款，

为非洲（及其他脆弱国家）腾出 1000 亿美元，作为非洲应对新冠病毒与实现经济复苏等问题所需大量资金的启动资金，但法国的积极倡议被批评为试图扩大和加强对非洲前殖民地的控制。

#### 四、欧盟其他政策对非洲将产生好坏参半的影响

欧盟的气变和绿色新政具有国际影响，对非洲亦如此。2021 年，欧盟通过一系列提案，它们是“欧洲绿色协议”（EGD）的组成部分，该协议为欧洲低碳转型提供了路线图，并为绿色经济增长战略奠定了基础。然而该协议所支持的各项政策对非洲具有多方面影响。比如，欧盟试图成为制定可持续全球食品标准的领导者，这将为准备进入欧洲市场的非洲农产品构成额外的非关税壁垒，而农产品出口对非洲外贸而言具有重要地位。当然也存在一些积极意义，比如欧盟对资源需求的增加会给非洲矿产资源丰富的国家带来新的出口市场，这会增加摩洛哥、几内亚、民主刚果、南非、加纳、赞比亚和津巴布韦等富矿国家潜在的增长机遇，不过欧盟对新能源的需求会降低安哥拉、利比亚等产油国的收入，不过俄乌冲突下欧盟对俄制裁导致欧洲石油来源的减少又会改变这一局面。因此，2021 年欧盟在多领域推出的绿色政策及俄乌冲突影响使欧盟对非能源政策变得日益复杂。

#### 五、欧盟对非政策未来趋势：从不平等到平等？

2022 年，欧非峰会最终得以在巴黎举行，但有关双方伙伴关系的前景并不一定有想象中那样明朗，主要在于双方在许多方面存在立场差距：

第一，在政治层面，“非洲联盟”缺乏足够能力代表非洲所有国家处理和欧盟的相关谈判，但如果双方不能以机构对机构方式完成谈判，使谈判继续在国家 and 次区域组织层面进行，这会让欧盟背负分裂非洲的骂名，并事实上损害非洲的一体化努力。第二，“经济伙伴关系”将使欧洲进入非洲的约 80% 的商品关税将在 20 年内趋零，这让许多非洲国家担心本国脆弱的产业将在欧盟商品洪水般冲击下摧毁，非洲可能会重新受欧洲资本控制。第三，欧非双方的关注重点并不完全一致，欧盟主要在意数字化、新能源、绿色产业和移民控制，但非洲关注地区基础设施建设、制造业发展和出口多样化。偏好差异会影响双方的合作前景。第四，非洲还担心伙伴关系会影响非洲对外贸易多元化，“后科托努协定”关于“原产品”定义使非洲和其他没有和欧盟建立自贸协定地区的外贸合作不太容易获得对欧出口的优惠待遇。第五，欧非在价值观领域存在争议。双方在对待同性恋等性少数族群权益、生殖健康和法治等领域的看法存在较大差异。

基于上述双方能力、立场和观念的差距，可以预见双方在推动“经济伙伴关系协定”谈判时会继续遭遇诸多困难。无论如何，欧盟未来会在 2020 年通过的《通往与非洲的全面战略》的政策文件指导下，在“绿色转型和能源、数字化、可持续增长和就业、安全和治理、移民和人口流动”五个关键领域开展对非行动，以加强对非洲的经济和治理介入，强化对非洲的控制及提升欧盟在全球地缘政治竞争中的地位。

（简军波，复旦大学国际问题研究院中欧关系研究中心副主任、副研究员）

