



欧盟及其成员国对华政策报告

(2017年)

“双重差异化合作”凸显

复旦大学中欧关系研究中心
上海欧洲学会

2018年1月

欧盟及其成员国对华政策报告

(2017 年)

“双重差异化合作” 凸显

目 录

前言.....	02
2017 年欧盟对华政策.....龙静、戴軼尘	03
2017 年德国对华政策.....朱苗苗	10
2017 年法国对华政策.....张骥	15
2017 年英国对华政策.....简军波	21
2017 年中东欧对华政策.....宋黎磊	27
2017 年北欧对华政策.....严骁骁	31
2017 年南欧对华政策.....李安风 (Andrea Ghiselli)、杨海峰	37
后记.....简军波、杨海峰	44

前 言¹

2017 年欧盟及其成员国对华政策具有两个显著的特点：第一，从合作领域来看，欧盟及其主要成员国（尤其是德国、英国和法国）的对华经贸与人文关系合作在不断加强，但它们在政治乃至战略上的对华不信任感与疑虑也在增加；第二，从地区分布来看，虽然欧盟及其主要成员国对华政策的上述两面性在增强（即对华经贸合作与政治疑虑和敌意同时增强），而其他成员国（尤其是南欧与中东欧国家）则强调合作重于分歧，基本上不与中国在人权等政治问题上发生齟齬，也几乎不干涉事关中国领土与领海主权权益问题。

这就导致 2017 年欧盟及其成员国对华政策出现两种情况：尽管所有欧盟成员都以深化对华合作为主要政策方向，但一方面，欧盟及其主要成员国对华经贸合作与其对华政治合作或交往存在差异；另一方面，中东欧、南欧和大部分北欧国家强调对华经贸合作，淡化双边政治矛盾，这与欧盟及其主要成员国的对华合作有所不同。因此，我们将 2017 年欧盟及其主要成员国对华政策中在合作领域的态度与立场差异与欧洲地区与国别间对华合作态度与立场的差异称之为“双重差异”，在此情势下的对华合作被称之为“双重差异化合作”。这种情形在 2017 年欧盟及其成员国对华政策中表现十分突出。

¹ 本报告在讨论欧盟及其成员国对华政策时，也包含了对部分非欧盟成员如挪威、塞尔维亚等的探讨。

2017 年欧盟对华政策

关注经贸分歧，着眼全球治理

就欧盟来看，2017 年欧盟对华政策出现了一定程度的“政经分离”现象，两面性上升：在多边层面的全球治理和国际热点中寻求中国的合作，同时又在双边层面的经贸议题上突出与中国的竞争。一方面，欧盟在不确定性日增的国际环境中力图维持中欧关系的战略稳定，在政治与外交领域延续友好对话的基调，积极拉住中国强化彼此在多边舞台上的合作。另一方面，欧盟仍寻求抓住中国进一步改革开放和“一带一路”带来的经济机遇，但在经贸议题上质疑和非难中国的声音日趋强烈。欧盟对华政策中合作与竞争并存、需要增进互信又加强防备的矛盾心态，反映出欧盟在急剧变化的内外环境之下的战略摇摆态势。

一、2017 年欧盟面临的内外环境

2016 年 6 月发表的《欧盟全球战略》认为，当下欧盟正处在一个“联系更紧密、更具对抗性也更错综复杂”的世界之中，而在此后英国脱欧和特朗普当选美国总统两大“黑天鹅”事件的巨大冲击下，加重了欧盟在 2017 年面临的内外环境的不确定性和复杂性。

在欧洲内部，受英国脱欧的刺激，欧洲已成为民粹主义上升的重灾区，德国与法国等多个欧洲国家内部的极端政党迅速崛起，并产生了不容小觑的政治与社会影响。因此，2017 年的荷兰、法国、德国、奥地利和捷克等欧盟成员国大选引发空前关注，防范极右翼势力上台成为欧洲领导层的当务之急。同时，在欧洲外部，特朗普主张“美国优先”，在经贸投资、地区安全、全球气变等议题上改变过往政策，其一系列退出外交使国际关系走向更为扑朔迷离。特朗普对欧盟的批评，不仅与欧盟以多边主义塑造全球秩序的立场背道而驰，而且还激化了欧洲的反全球化、反移民和反一体化的声势，加剧了欧盟内部的不稳定和外部环境的不

确定性。在内外交织的民粹主义、保护主义、疑欧主义的噪音之下，欧盟一面正式开启了与英国的脱欧谈判进程，一面着手推进蓄势已久的改革议程，引发了内部、特别是新老成员国之间对于改革方向的争议和分歧。

上述事态发展偏离了欧盟在 2016 年制定对华政策时的预设战略轨道。当时，在先后发表《欧盟对华战略新要素》和《欧盟全球战略》两份文件中，欧盟明确表示重视中国的崛起和“一带一路”的深远影响，愿与中国在改革全球治理体系、欧盟的周边事务、移民管理、地区冲突解决以及提供全球公共产品和应对共同挑战等诸多领域发展灵活多样的伙伴关系。同时，随着中国的实力和国际地位的日益上升，欧盟越来越强调从全球战略的高度把控中欧关系，强调利用其它大国关系，尤其是美欧协调来规制中国。欧盟将美国和北约视为建立基于规则的全球秩序的核心伙伴，而不再提及中国的战略伙伴地位，降格其对华政策的定位。

但事与愿违，特朗普当政进一步暴露了美欧之间的裂痕，使得欧盟寻求以巩固跨大西洋伙伴关系应对内外挑战、塑造国际秩序的预期落空，在大国关系中处于更为弱势的地位。反之，2017 年中国外交以“一带一路”倡议为主要抓手继续推进，赢得了更大范围的国际支持和积极参与。中国支持全球化、支持《巴黎协定》、支持欧洲一体化，以及支持以政治外交而非军事手段解决冲突的立场显示出了稳定国际秩序的积极作用。在此背景下，欧盟意识到在气候变化、全球经济治理、核不扩散、地区冲突等议题上越来越需要加强与中国的合作，巩固与中国的关系也有助于欧盟对内平息民粹主义的声浪、凝聚一体化的动力，对外缓解美国带来的战略不确定性。

二、2017 年欧盟对华政策的调整

2017 年欧盟对华政策呈现为高开低走的态势：上半年双方在气候变化、安全和政治领域的互动显著升温；但在 6 月的中欧峰会之后，双方在经贸领域的分歧和齟齬日趋公开化，导致第七次中欧经贸高层对话未能如期举行。

在气变问题上寻求中国的支持成为欧盟 2017 年对华工作的重点之一。欧盟

气候行动与能源委员卡涅特在 3 月访华前表示，欧盟和中国都是推动落实《巴黎协定》和加快全球清洁能源转型的坚定助力方，并已取得丰硕的合作成果，而面对当前全球气候形势的不确定性，中欧需要前所未有的凝聚共识和联合领导力。在美国正式宣布退出《巴黎协定》后，中欧借第 19 次中欧峰会之际共同重申了继续推进《巴黎协定》落实的意愿。欧盟还将双方在气候问题上的共识列为中欧峰会成果清单中的第一项。6 月 22 日，莫盖里尼和卡涅特又以特约作者的身份，在财新网上发表题为《携手推进全球气候行动》的文章，再次重申欧盟落实《巴黎协定》的决心。

欧盟在对华关系上还突出了对安全议题的重视。莫盖里尼在 2017 年 4 月访华期间表示，在诸多重大国际危机中，欧盟重视中国作为安理会常任理事国的作用，中国是欧盟安全与外交政策的重要伙伴，在叙利亚问题、朝鲜半岛局势、阿富汗问题、伊朗核协议、利比亚危机等国际和地区热点问题上寻求与中国加强沟通和协调。“应对地区和全球挑战”被欧盟列为中欧领导人会晤的第三项成果。同时，在涉台、涉藏，以及涉及主权等核心问题上，相较 2016 年欧盟在南海仲裁案上的高调表态，中国与欧盟之间并未在 2017 年出现新的冲突点。

应该看到，欧盟在上述领域与中国相向而行，与其在大国关系中处境被动有着密切的关联。气变问题历来被欧盟视为以多边主义进行全球治理、发挥国际领导力的关键议题，而特朗普退出《巴黎协定》强烈削弱了欧盟力推多边治理的有效性。欧盟在气变问题上寻求与中国立场趋同，不仅拓展了中欧双边合作的深度与广度，也为缺少美国支持的国际气变合作注入了坚定的信心和强劲的动力。同时，在国际和地区热点上，欧盟也需要中国的配合。特朗普上台之初向普京示好、批评北约的鲜明反差加剧了欧盟对跨大西洋盟友体系和欧洲安全秩序的担忧。特朗普对中东国家颁布移民禁令、主张退出伊朗核协议、承认耶路撒冷为以色列首都等强硬举措加重了中东局势的混乱，对深受中东动荡之苦的欧盟而言无疑是火上浇油。欧盟不仅在安置中东难民问题上难以获得美国的援手，还面临着伊朗核协议这一为数不多的欧盟共同外交成果被毁于一旦的局面。因此，在事关欧盟自身安全的欧洲周边地区冲突上，欧盟与俄罗斯交恶、与美国分歧显著的情况下，

在安理会中只能更加倚重中国的一票，拉住中国以减少大国关系中的不确定性。在涉及中国周边局势时，欧盟方面则表现出了主动与中国加强沟通的姿态。

尽管特朗普效应带来的外部压力推动了中欧之间增进在全球治理等多边议题上的战略共识，但并未消除近年来由于中欧实力对比变化而在双边关系中存在的矛盾和紧张。尤其是欧盟内部保护主义声浪高涨的推波助澜之下，在构成中欧关系战略基础的经贸关系中，欧盟将中国视为竞争对手加以防范的心态日趋明显。

2017 年，中欧经贸关系的基本面并未发生显著变化，双边经贸往来仍是支撑中欧关系的战略支柱。由于 2017 年欧洲经济复苏明显，欧盟内部实现了所有成员国经济正增长，中欧经贸也随之呈现出恢复性增长。

在《欧盟对华战略新要素》中，欧盟强调“互惠性”和“公平竞争”是对华关系的基本原则。在追求互惠性的一面上，欧盟积极回应中国的“一带一路”倡议和“中国—欧盟互联互通平台”机制，不仅将其写入战略文件中，而且在 2017 年转化为一系列具体行动。2017 年 5 月，欧盟委员会副主席卡泰宁也亲自带队出席了在北京召开的“一带一路”国际合作高峰论坛，并在不同场合表示欧盟的政策金融机构欧洲投资银行（EIB）愿与中国主导的亚洲基础设施投资银行（AIIB）进行合作的意愿。同时，欧盟也寻求与中国的发展战略对接，双方在 6 月的中欧峰会上签署了《丝路基金和欧洲投资基金促进共同投资框架谅解备忘录》，并召开了中国—欧盟互联互通第二轮主席会议，在通关便利化、加强规范与标准对接、投融资合作以及推进具体条件的示范项目等方面取得了实质性进展。此外，双边经贸关系中的难点问题也出现了一定的缓和与进展，主要包括：在处理贸易摩擦问题上，一致接受通过友好磋商和互利合作方式化解中欧钢铁贸易摩擦；在知识产权保护问题上，支持对华机制，共同打击犯罪；甚至在世贸问题上，欧方也表示正在修改相关法律，承诺采取符合世贸规则的做法等。

然而，由于中欧双方在市场经济地位问题上分歧过大，未能在 6 月峰会上按原定计划发表联合声明。此后，欧盟在对华政策上显著加强追求公平竞争，在经贸和投资领域运用诸多手段对中国施加压力。

在贸易领域，欧盟运用规制性力量强化对中国实施的反倾销措施，中欧贸易

摩擦加剧。近年来，欧盟上下对中欧贸易日渐拉大的巨额逆差日益不满。当前，欧盟已是世界上对华实施反倾销措施最多的地区。一方面，欧盟通过启动较为传统的反倾销调查或征收反倾销税的方式，封杀中国商品以保护自身市场。2017年，欧盟对华陶瓷、钢铁产品等采取反倾销措施，并启动了针对中国电动自行车的反倾销调查等。另一方面，欧盟在世贸框架之外自己另行制定新的贸易防御措施，更有针对性地抵消中国商品的竞争优势。2017年12月，欧盟新的反倾销规定生效，以“严重的市场扭曲”这一新的评判方式作为判定某种商品是否在欧洲市场构成倾销的基本依据。这将扩大中国商品“构成倾销”的范围，必然引发更多的双边贸易摩擦。

在投资领域，欧盟则寻求建立外资审查框架，对中国资本竖起政策壁垒。近年来，中国对欧投资显著增长，2016年中国企业收购德国库卡更是使得欧洲国家对中国资本的顾虑和防范上升到前所未有的高度。法德意三国联名向欧盟委员会提议由欧盟对外企收购行为是否“带有政治动机”进行评判。欧盟委员会主席容克也在其2017年9月的施政演讲中就如何应对战略性行业的并购行为发表意见。这一表态被外界视为是不具名地针对中国。

不可否认，欧盟已对中国对内的经济改革和对外的经济外交表现出越来越大的顾虑、指责和戒备。究其原因，在于自欧债危机以来的一系列内外危机严重削弱了欧盟的经济实力及其治理模式的吸引力，不仅让中欧经济实力的对比日益向中方倾斜，而且迫使欧盟丧失了以往的制度优越感。这种地位和心理上的双重落差强化了在内部改革上举步维艰的欧盟将自身问题转嫁为外部矛盾的冲动，使之对中国的不满日趋激烈。欧盟指责中国国内的营商环境并没有走向进一步的开放，不顾及中欧之间经济发展水平的客观差距，强烈呼吁将中国国家主席习近平在2017年年初达沃斯论坛上做出的关于捍卫经济全球化的承诺转化为具体行动，改变双方市场开放的不对等性。而且欧盟还担心中国经济外交在欧洲地区的推进可能干扰欧盟规制的实施，破坏欧盟设立的各类经济与社会标准，甚至打破欧盟内部的团结和一致对外的立场。

上述心态投射到具体外交实践中，就表现为欧盟依然拒绝履行中国入世协定

书第 15 条义务，消极评价中国—中东欧国家合作机制等中方倡议，未参与签署《“一带一路”国际合作高峰论坛圆桌峰会联合公报》。纵览欧方近期公布的多份涉华文件，例如《欧盟对华战略新要素》（欧盟委员会，2016）、关于第 19 次中欧峰会的通讯稿（2017）、《2017/2018 欧盟企业在中国建议书》（中国欧盟商会，2017）等，都反复出现了要求中国遵守相关规制的内容。在 2017 年 12 月欧盟最新出炉的《中国经济严重扭曲报告》中，更是直称“中国市场严重扭曲”，“受到政府大量干预影响”，欧盟对中国的不满情绪已经公开化。

但是，欧盟也认识到仍然需要有原则地、可行地和务实地与中国接触，需要建设性地管控双方的分歧，推进双方在社会与人文交流领域的对话与合作为此提供了更多元的渠道。2017 年中欧人文合作继续蓬勃发展。11 月，中欧高级别人文交流对话机制第四次会议在上海举行。此外，中欧第 35 次人权对话和第二界中欧法律事务对话也分别于 2017 年的 6 月和 10 月举行。这些对话机制将中欧在人权、法治等领域的分歧有效地限制在小范围内，保障了中国与欧盟关系整体的平稳发展。此外，2017 年也是“中国—欧盟蓝色年”，双方在海洋政策、生态保护、科技创新、产业发展等领域展开了积极的合作与交流。

三、欧盟对华政策对未来中欧关系的影响

根据上述对 2017 年欧盟对华政策的简要分析，中欧关系的未来发展可能呈现出以下趋势：第一，未来二至三年将是欧盟内部调整的关键时刻。欧盟既要与英国展开脱欧谈判，又要启动改革协商。在此背景下，欧盟将变得更加“内顾”而非“外拓”，在对外战略上的首选是努力维持与外部主要合作伙伴关系的平稳健康发展，而非实质性介入力所不及的国际议题。就中欧关系来看，欧盟不太可能在涉台、涉藏等敏感问题上侵犯中国核心利益，但是在人权、南海等议题上仍有可能以发表声明等非实质性手段提高调门，体现“存在感”。

第二，经济因素将可能成为欧盟消极应对中国崛起的主要原因，而全球治理则会成为欧盟积极看待中国作用的重要推动力，两者相互牵制与平衡，共塑欧盟

对华政策的整体结构。如何有效利用对话机制管控好中欧在经济领域的摩擦和分歧，并利用多边舞台加强双方在全球治理领域的磋商与合作，是保持中欧关系稳定和健康发展的关键。

第三，在全球贸易保护主义呈抬头之势的背景下，欧盟事实上正在动用自己在经济领域的专属权能，发挥规制力量，推进整个欧盟层面的贸易保护主义。再加上欧盟改革将可能涉及到更多成员国进一步让渡财政领域主权，欧盟将可能在未来设置日趋严苛的财政规则、贸易壁垒和投资标准，使中国对欧贸易与投资遭遇更多阻碍，引发更多摩擦。

第四，欧盟将在气变、反恐，甚至周边安全等议题上加强与中国的合作。中国与欧盟在多边舞台上就国际与地区热点问题进行的互动与合作将日益成为巩固中欧关系稳定发展，夯实双方“全面战略伙伴关系”定位的重要支撑。但也要清醒地看到，由于欧盟无法摆脱对美国的安全依赖，在解决国际和地区热点上与中国立场和方案仍会存在一定分歧。2017 年欧盟的共同防务合作在英国脱欧刺激下有实质性推进，但还远不足以独自应对和解决其周边的一系列地缘政治冲突。欧盟在外交和安全议题上寻求与中国的协调，仍是以不损害美国对欧洲的安全承诺为前提的，而中国也不会为此改变自己在解决地区冲突上的一贯立场，疏远与俄罗斯的战略协作伙伴关系。

第五，“多速欧洲”发展模式开启的同时，欧盟将会加紧对欧盟内部融合与团结的强调，进一步发展其融合政策下的多种政策工具，以安抚中东欧地区的成员国。对于“16+1 合作”等中国与欧洲次区域之间的新型合作机制，改革中的欧洲将可能表现出更大的敏感情绪和戒备心态，从而引发对中国对欧政策批评的上升。

（作者：龙静，上海国际问题研究院欧洲研究中心副主任；戴轶尘，上海社会科学院国际问题研究所助理研究员）

2017 年德国对华政策

合作深化，疑虑增多

2017 年是德国大选年。一方面，德国政党格局受右翼民粹冲击，另一方面，大选之后政府组阁出人意料地陷入僵局。尽管处在这样的背景下，德国对华政策仍继续保持务实态度，中德关系总体发展稳定，延续一直以来的良好的合作共赢局面，中德关系也成为“中欧关系中最深、最实、最广的一组双边关系”。不过在友好的主基调下，德国国内也出现了不少影响两国互信的不和谐声音，体现出德国对华复杂和矛盾的心态，而这种心态也将对德国未来新政府的对华政策以及中德关系产生一定影响。

一、2017 年德国对华政策的变与不变

2017 年是中德建交 45 周年，两国关系多年来积极向前发展。2017 年中德关系继续保持稳定发展，务实合作有了进一步提高，具体体现在以下几个方面：

第一，德国保持与我国密切的政治交往。默克尔总理在三届任期的 12 年中 10 次访华，为西方在任领导人访华之最。尽管 2017 年没有出访中国，但她接待了来访的中国总理和国家主席。在接待来访的习近平主席时，她在所作的欢迎辞中表示，为了让“动荡的世界”能有所平复，中国是重要的盟友，中国和德国能共同为减少世界的动荡做出贡献；她还坚信，习近平主席的到访“是一次拓展两国全方位战略伙伴关系的好机会”。

第二，继续深入发展与中国的经贸交流。作为中德关系压舱石的经贸关系在 2017 年愈加紧密，德国继续保持中国在欧盟最大贸易伙伴地位；同时，双方投资合作也从“单向道”拓展为“双向快车道”，双向投资增长迅猛，德国是对华直接投资最多的欧洲国家。

第三，开拓与中国在人文、创新与科技领域的合作。2017 年 5 月，中德正式启动高级别人文交流对话机制，并举行了该机制的首次大会。

第四，寻求与中国在第三方共同开展合作项目。例如，2017 年 5 月，德国联邦经济合作和发展部长格尔德·米勒和中国商务部长钟山出席了中德可持续发展中心成立仪式并为中心揭牌。穆勒表示，运用德国在职业培训、环保与能源领域的知识，德中可以共同推动非洲国家的经济发展，形成三方互利共赢；应对全球挑战，包括气候保护、消除饥饿以及形成与非洲的经济合作的新维度，都只能与中国合作来进行。他还认为，“德中两国所关心的不单是自由市场、利润最大化，而是全球化的可持续架构”。

不过 2017 年在对华政策基本稳定、中德关系继续深化的同时，德国国内也出现了不利于两国互信和两国战略伙伴关系发展的杂音，而且有将经济问题政治化、将现有问题意识形态化的趋势，主要表现为：

其一，德国于 2017 年 7 月中旬通过了对外经济法的一项修正案，对欧盟以外包括中国在内的外国投资者在德国进行直接投资制定了新的审查规则，联邦经济与能源部有权审查外资的企业收购是否危害公共秩序和安全。8 月份，法国、德国和意大利联名向欧盟委员会提议，让欧盟委员会对外企收购欧盟企业行为是否“带有政治动机”进行评判，并且主张“如果欧盟企业在一个国家的投资受到限制或歧视，欧委会就应对这个国家的企业进行相应惩罚，限制其在欧盟的投资行为”。其二，同年 8 月，德国副总理、外交部长加布里尔访问法国时表示，要求中国遵循“一个欧洲”的原则，而不是试图分化。此番言论是质疑中国与中东欧国家的“16+1”合作不利于欧洲一体化，甚至是有意分裂欧洲。其三，7 月，汉堡 G20 峰会开幕之际，德国三大情报机构之一的德国联邦宪法保卫局在一份报告中对中国、俄罗斯以及土耳其提出指控，称它们加强了针对德国的间谍活动。报告书中称，俄罗斯和中国已多次被发现对德国发起网络攻击，“这类网络攻击的持久性和目标选择”明确显示，他们试图窃取德国政界和行政机构的情报。遭到攻击的主要目标据称是德国外交部及其驻外使领馆，财政部和经济部。此外，德国总理府和联邦国防军的机构也是攻击的焦点。12 月，德国宪法保护局指责，中国通过社交媒体如领英（LinkedIn）等试图招募线人且规模庞大。德国宪法保护局局长马森指出：“情报机构试图通过这些网站渗透到议会、政府部门和机构

中。”其四，德国驻华大使柯慕贤在 2017 年一再发表不利中国的言论。比如，在 10 月，他称中国的一带一路倡议是“中国中心主义的项目”。12 月，他声称中国对网络安全的新举措可能瓦解北京同世界的政治经济联系，并且德国同中国举行有关网络安全对话的努力均无结果；他甚至还与美国大使馆共同指责中国人权问题。

二、2017 年德国对华政策变与不变的原因

德国在 2017 年有充分的理由保持整体上的对华友好政策，保持两国关系平稳发展势头。中德同为自由贸易和全球化的最大受益者，决定了德国愿和中国共同维护自由贸易、在反全球化和保护主义抬头的全球局势下充当自由贸易的守护者，同时，两国在经贸领域互补性强。另外，德国乐意和作为全球第二大经济体的中国共同参与全球治理，为两国发展构造稳定的全球经济与政治秩序。再者，德美、美欧关系在特朗普上任后发生明显变化，美国实行全球战略撤退，促使德国调整对华政策，中德关系在一些领域继续靠拢，比如在全球气候治理和能源转型领域。

不过，随着德国国内外一些特别因素的出现，德国对华政策的不确定性有所增加，值得关注。从双边层面来看，德国方面认为中德在经贸领域的竞争越来越明显。随着中国产业升级和中国经济发展产生的巨大规模效应，德国感到不安。这种不安直接反应在德国对中国企业在德直接投资和收购的三重担心：德方认为中国投资者多为国企，融资方面享有优惠和便利条件，甚至还可能有政治意图；德方对中资企业投资者透明度有疑虑；担心核心技术流失，有损德国企业国际竞争力。

除了在经贸领域，中共 19 大召开让德国更加感受到一种制度性的和文化性的竞争。中国的崛起被德国视为当今世界最大规模的政治与经济权力格局变更，“新大国的崛起为了实现自己的抱负，会挑战现有和平秩序”（德国联邦情报局局长布鲁诺·卡尔于 2017 年 11 月 13 日在赛德尔基金会关于“国际秩序的未来”

的讲话)。德国一方面希望和中国一同参与全球治理,另一方面不愿看到这样的全球治理机制带有中国特色。

中国的“一带一路”倡议被德国更多理解为中国在全球获取更多经济与政治影响力的长期战略,是实施霸权的另一种手段,也是摆脱对西方机构的依赖实现自己经济利益的途径。这一点在布鲁诺·卡尔上述讲话中以及加布里尔于**2017年12月**在柏林外交论坛上的讲话中都能看出。

从国际层面来看,德国将“中美争霸”和“中美对立”,特别是中美在亚太区的对立视为现实,而这一现实是德国调整对华政策的重要考量,其中交织着安全与经济利益。德国与美国和中国,包括亚太地区的其他行为体都有深入且广泛的经济交往,因此德国不愿看到中美之间产生军事对立升级或者出现贸易战。另外,中美在朝核问题上也存在复杂而微妙的关系,德国不希望朝鲜的反击危及德国经济伙伴韩国以及阻断东亚的贸易通道。为了保护德国在自由贸易、安全贸易通道和海运通道上的利益,德国政府希望通过多边形式缓解中美之间的张力,包括在亚太地区进行更深入的经济参与、通过联合国、**G20**和北约等来缓解中美对立、在欧盟中做好冲突预防和军备控制。无论如何,美国是德国外交的重点关注对象,即使特朗普的“美国优先”原则让德美、德欧关系出现间隙,但在多数德国政治精英和智库看来,美国依然是德国不可替代、不可放弃的盟友和伙伴,“跨大西洋关系对于欧洲别无他选”,“无论是否有特朗普,德国都应该用积极的策略来维护这种关系”。

此外,欧盟对德国的重要性,以及德国在欧盟中日益增强的领导力也是影响德国对华政策的重要因素。欧盟与中国的竞争性关系不断增强,欧盟对华的态度既能视为德国对华态度的投射,也能视为德国对华政策的影响因子。

从德国国内情况来看,**2017年**是德国大选年,尽管大选对德国对华政策的影响还没有体现出来,但德国民间的影响力迟早会影响德国的对华政策。目前,德国媒体和民间对中国的认知依然非常负面,主流媒体《明镜》周刊在**2017年12月**刊载了一篇题为《醒来》的文章,提醒世人中国已经是世界头号强国,这是另一种形式的“中国威胁论”。

三、德国对华政策展望

有几大因素可能会影响德国未来对华政策，值得关注。首先，德国在欧盟的影响力和在国际格局构建中的角色会越来越重。欧元区改革出现“法德轴心”重塑欧洲的提法，德国有可能会配合法国而调整对华政策，同时更多考虑欧盟的因素。德国对华政策可能会越来越多地超越双边关系，而受到第三方因素影响，两国关系也要在全球治理层面进行协调与合作。

德国可能出现的大联盟政府虽然延续了联盟党和社民党联合执政的局面，但是社民党为了本党在下届大选的存亡，必须与基民盟有更清晰的区分，社民党人如加布里尔的对华立场或对默克尔的对华政策产生影响。而联盟党也有可能受到德国选择党的倒逼，选择回归更多保守价值取向，右倾程度还受到民意的影响。可能会有更多针对中国的批评和疑虑之声。德国在意识形态和人权方面针对中国的言行还有增多趋势。

德国选择党进入联邦议院后的对外政策尚不明确，如果德国延续大联盟，那么选择党即成为议会中最大的反对派。右翼民粹党选择党的崛起本来就是这一波反全球化浪潮的表现，他们对全球化的不适应是否可能将中国作为聚焦之一还有待观察。选择党的领导人之一爱丽斯·威德尔作风低调，曾经在中国生活六年并撰写了关于中国退休金制度的博士论文，2017年她还曾在选择党党代会上说，德国能够从当今的中国学到许多东西，中国是一个极其具有活力的国家，“那里所有人都想着向前冲，每个人都在干活。在那里，有着非常强大的进取精神。”

在具体政策领域，德国和中国在应对气候变化、能源领域、电动汽车、科技创新、人文交流领域会有更深入的合作。在一带一路倡议的框架下、在第三方市场如非洲的合作还会有所拓展。

（作者：朱苗苗，同济大学德国问题研究所 / 德国问题研究中心副教授）

2017 年法国对华政策

两面性上升

2017 年，法国政治的主题是总统大选。在近年来最具不确定性的一次总统大选以异军突起、“非左非右”的马克龙当选而告终后，法国外交开始呈现跃跃欲试、有所作为的势头。对华政策在保持延续性的同时，也呈现出更加有所作为的趋势，而这种有所作为的趋势呈现出两面性的显著特征：一方面，法国视中国为重要市场和战略伙伴，欲加强与中国在经贸、投资、“一带一路”和全球治理领域的合作；另一方面，法国视中国为竞争者，要求所谓“公平”贸易和投资，防范和疑虑中国的一面也在加强。在对华政策两面性都显著上升的背景下，中法关系可能迎来新的合作契机，也存在潜在的不确定性。2018 年新年伊始，马克龙作为中共十九大后的第一位欧洲国家元首访华，凸显法国在中欧关系中的重要性。两国元首决定在相互信任、互惠互利原则的基础上推动紧密持久的中法全面战略伙伴关系行稳致远。

一、法国对华政策的新背景

法国大选呈现的国内政治生态的变化以及英国脱欧、法德大选带来的欧洲政治格局的变化构成了法国对华政策的新背景。同时，美国特朗普政府对欧洲的态度也构成了外在背景。

2017 年的法国总统大选产生了广泛而深刻的国际影响：第一，在特朗普当选美国总统、英国“脱欧”的背景下，人们普遍担心民粹主义势力在法国再下一城，上台执政。法国大选被视为阻挡民粹主义在欧洲和全球泛滥的堤坝。第二，反全球化、反欧盟、反移民的主张和民粹主义思潮在大选中甚嚣尘上，极端政党获得前所未有的支持。第三，“脱欧”在大选中成为一个政策选项，引发了对欧盟前景的普遍忧虑。11 位候选人中有 8 位提出不同形式的脱离欧盟（或欧元区）的主张。第四，传统政党的旁落和新兴政治力量的崛起带来不确定性。社会党的

溃败和共和党的旁落给极端政党提供了空间。

尽管马克龙的最后当选阻止了极右政党的上台和民粹主义的进一步泛滥，也消除了法国可能“脱欧”对欧洲一体化的再度严重冲击，但是法国大选呈现出了法国政治生态的变化：一是民众对于法国在全球化和欧洲一体化中的收益和代价更为敏感，越来越关注全球化带来的竞争压力和损失，关注法国在欧盟中的地位 and 权益；二是对安全的普遍关注，对恐怖主义和难民问题的忧虑，在安全与“自由、博爱”的传统价值观之间形成了两难；三是对法国在欧盟和世界上地位的相对下降，显示出悲观情绪。

政治生态的上述变化使得法国新政府在坚定对外开放和坚定欧洲一体化立场的同时，也更加强调建设“能够提供保护的欧洲”和更有效率的欧洲，回应民众对一体化和全球化带来损害的关切；在重申多边主义原则和国际义务的同时，也呈现出某些战略收缩的成分和现实主义、保护主义的色彩；在大国关系中，法国外交的独立性更加凸显。这些构成了马克龙政府的外交政策特点：“开放的独立外交”。

同时，欧洲的政治格局也因为英、法、德内部的调整发生了重要的变化。英国的“脱欧”促进了德法团结，再次凸显了“德法轴心”的突出重要性。然而，默克尔在大选中的“失利”和德国新政府的难产，使得德国很难再在欧洲事务中继续扮演过去多年中的“领头羊”角色，这为年富力强、雄心勃勃的马克龙欲在欧洲重拾法国的“领头羊”地位提供了契机。在对华关系方面，尽管上述三大国仍存在竞争关系，但是英国今后很难再发挥在中国与欧盟关系中的重要作用，法国在中欧关系中的地位进一步提升。

美国特朗普新政府的“美国优先”政策，美国在一定程度上对欧洲的忽视和“甩手”，特别对法国而言，退出《巴黎协定》的举动，既提供了包括法国在内的欧洲国家的外交独立空间，也给予了它们不得不寻求外部新的市场与发展机会的紧迫感与动力。

二、对华政策的两面性上升

在上述新背景下，法国对华政策在保持总体的延续性的同时，呈现出一些新的特征：第一，法国“后来居上”，表现出对“一带一路”倡议强烈的合作愿望。相对于英国和德国，法国在“一带一路”倡议方面的反应较慢，起初并未意识到这一倡议的重要意义和重大机遇。法国新政府显然改变了这一态度。5月9日，在当选后与习近平主席的通话中，马克龙表达了开展“一带一路”框架下务实合作的愿望。同月，拉法兰作为总统代表赴华出席“一带一路”国际合作高峰论坛。7月，两国领导人在G20汉堡峰会会晤时就深化“一带一路”合作达成重要共识。在中国驻法大使馆和法方的积极推动下，首届“一带一路”巴黎论坛于11月在法国举行，并达成一系列合作成果。这是欧洲大国中首个关于“一带一路”的高端对话平台。

“一带一路”合作成为马克龙首次对中国进行国事访问的重要议题。马克龙的访华行程也特意选择从古代丝绸之路的起点西安开始。法国方面迫切希望加强同中方就“一带一路”双边对接合作和开拓第三方合作的对话，同时希望在中欧“一带一路”合作对接中发挥引领作用。通过战略沟通，马克龙对“一带一路”总体上呈现出积极的认知，表示法国重视在“一带一路”框架下增进中法两国合作，认为这极具战略意义，并表示法国准备好在“一带一路”建设中发挥重要推动作用。

在表现出对“一带一路”积极合作态势的同时，法国方面也表现出一些疑虑和担心。一是对“一带一路”可能带来的地缘政治和地缘经济影响不放心，尤其是对于中国与中东欧国家的“16+1”合作、与希腊等南欧国家的合作，持疑虑态度。二是对中国通过“一带一路”合作框架增加对欧洲的投资表达了警惕，一直强调“一带一路”建设要遵守所谓“规则 and 标准”。三是对于可以在“一带一路”框架下进行哪些具体的对接合作，感到缺乏具体项目做抓手。马克龙在西安发表的演讲中，一方面将“一带一路”视为中法、中欧合作的新机遇，同时也强调“一带一路”要遵循平衡合作、共享财富；绿色环保；透明、互通、开放，尊重竞争规则和知识产权、分担风险等原则。

第二，法国把贸易和投资作为对华政策的重中之重，一方面希望进一步开拓中国市场，另一方面却对中国贸易和投资加强防范。中国是法国亚洲第一、全球第五大贸易伙伴。同时，中国也是法国最大的贸易逆差国，根据法方统计，法对中贸易赤字超过 300 亿欧元，占法国贸易赤字的 50%。提振法国经济、增加就业是马克龙政府的执政重点，为此，法国不遗余力开拓中国市场。在进一步强调传统领域，如核能、航空、汽车制造等的合作和大项目推进的同时，法方希望开拓金融、农产品、智慧城市、数字化、养老等新兴领域市场。12 月，第五次中法高级别经济财金对话在北京举行，双方同意加快法国“未来工业”计划与“中国制造 2025”对接。特别是随着英国“脱欧”，法国希望巴黎能够替代伦敦成为中欧之间的金融中心，迫切希望中方进一步开放金融市场，加强金融领域的合作。马克龙访华随行带领了欧尚、索迪斯、空客、达索等 50 多家大型企业的老总，与中方签订了大量订单。中法还将宣布设立 10 亿欧元的投资基金，用于支持法国中小企业在华发展。

同时，法国大选呈现出对全球化和自由贸易的负面态度，马克龙政府在国家 and 欧盟层面都需要回应选民关切，对中国采取了一系列具有保护主义倾向的措施。法国把解决中法贸易赤字作为一个重要诉求，越来越强调贸易和投资开放的所谓“对等性”。法国要求中方对法国企业和法国投资进一步开放市场，特别是对中国金融市场的进一步开放感兴趣。同时，法国试图对中国对法、对欧投资采取限制措施，甚至设置障碍。尽管法方曾向中方表示，法方愿努力推动中欧就履行中国入世议定书第 15 条义务方面找到妥善解决方案，但最终未能妥善解决。不仅如此，9 月，法德意三国联合向欧委会提议设置欧盟外资审查法律框架，对外国企业的收购行为是否带有所谓“政治动机”进行审查。法国政府对中国在法投资项目也逐渐加强了监管审查，特别是涉及能源、安全和交通运输领域的投资和收购。12 月，欧盟发布反倾销新规，主要针对中国，并发布报告指责中国存在“市场严重扭曲”。

第三，法国欲在全球事务和全球治理中发挥关键，甚至某些领导作用，对华合作需求加强。马克龙不仅表现出在国内事务上的雄心勃勃，在国际事务中更是

显示出要积极有所作为的态势，一改近年来法国领导人平庸无为的形象。在民粹主义兴起、特朗普政府表现出某些“孤立主义”倾向的背景下，法国十分重视在国际事务中同样坚持多边主义的中国，将中国视为全球治理中的重要战略伙伴。

气候变化是近年来凸显法国外交作为的领域。特朗普政府宣布退出《巴黎协定》的决定不啻对法国外交努力的沉重打击，马克龙试图说服特朗普改变决定的努力依然未能奏效。而作为气候变化领域最为重要的攸关方，中方的合作对于维系和落实《巴黎协定》显得极为重要。但同时，发达国家和发展中国家在减排方面仍存在分歧。反恐和加强国际安全成为深受恐袭和难民问题侵扰的法国对外政策的重点，在这方面法国也积极寻求与中方的合作。在叙利亚、中东和北非问题上，法国希望中方支持法国的反恐行动。特朗普政府在巴以问题上改变现状的举措令欧洲盟友困扰，在稳定中东局势方面法方与中方存在共识。在伊核、朝核问题上，法国也希望加强同中方的协调。法国对中国近年来在非洲区域治理中发挥的积极作用存在矛盾心理。一方面，视中国在非洲影响力的拓展为竞争，甚至诋毁中方的行为；另一方面，最近加强与中国在非洲第三方合作，共同开发非洲市场的声音在加强。

值得注意的是，法国新政府有所作为的外交在大国关系中重现法国“独立外交”的传统，试图在存在严重战略矛盾或意识形态冲突的大国中扮演对话者角色，将寻求中国在大国协调方面的合作。

第四，继续加强在人文交流领域的合作。作为将文化视为最重要外交资源之一的国家，法国继续重视与中国之间的人文交流。除了传统的教育、科技、文化领域的交流合作，中法在公共卫生、全球卫生治理、体育特别是冬季运动方面加强了合作。作为在中国在欧洲的第一大旅游目的地，法国希望继续吸引中国游客，加强安全措施。年初，中法两国签署了《驾照互认协议》。12月，中法两国元首夫人共同为旅法大熊猫幼崽命名，营造良好民间氛围。值得注意的是，旅法华人数量已经成为欧洲第一，华人安全 and 经济诉求近年来不断增长，亦越来越成为中法关系中不可忽视的一个因素。

三、展望

马克龙政府的对华政策，既有积极进取、加强合作的强烈愿望，同时也带着一些疑虑、保护甚至防范的色彩，两面性在上升。法国对华政策以在西方大国中的开创性缔造了中法关系的历史根基，并一直在中国对外关系中具有特殊的地位。今天，中法关系的战略环境和基础发生了一定程度的变化，中法两国的国家实力、国际地位、国内情况都发生了不少变化。但是，中法之间合作共赢的基础仍然广泛存在，不仅在双边关系中，也在全球和地区事务中。通过马克龙总统的访华，双方进一步增进了战略沟通，就务实合作和开辟新的合作领域达成广泛共识，为下一步中法关系的发展奠定了比较良好的开端。法国对华政策，应该促进积极性、减少消极性，增强合作性、减少竞争性。

法国对华政策的变化既有利益的问题、也有认识的问题。法方需客观、理性看待中国的发展，适应国际力量对比的变化。通过深化改革适应经济全球化的挑战，而不是将国内矛盾外部化。在坚持多边主义和维护开放、自由的全球贸易体系方面信守承诺，而不是采取歧视性和保护主义的措施。在中欧关系中，法方要做积极促进中欧关系健康发展的“领头羊”，而不是消极发展的“领头羊”。中方也需客观看待法国国内政治生态和中法、中欧关系的变化，做大共同利益的蛋糕。同时，要通过有效的沟通，化解法方对中法战略意图和“一带一路”倡议的误解和疑虑，通过更加务实的合作和具体的项目呈现“一带一路”合作的优势和收益。中法更应在全球和区域治理、全球事务和地区热点问题中加强战略协调，共同促进多边主义。此外，中法双方还应在新的现实基础上发挥人文交流的优良传统，促进双方社会，特别是经济界、青年和广大民众客观认识对方国家和社会的发展变化，巩固两国关系的民意和社会基础。

（作者：张骥，复旦大学中外人文交流研究中心主任、法国研究中心副主任）

2017 年英国对华政策

适度调整，深化合作

2017 年是中英建立大使级外交关系 45 周年,也是中英关系“黄金时代”深入发展之年,英国对华政策在这一年基本上保持了对华友好态势,经济上继续将中国看作重要合作伙伴,政治上继续认可双边“黄金关系”的发展方向,在此基础上,对华合作领域与范围继续扩大。可以说,这一年英国对华战略体现了较强的稳定性与延续性。

尽管如此,较之 2016 年,尤其是特蕾莎·梅首相上台前的情况,2017 年英国对华政策在策略上有一些调整与改变,这主要体现为:经济上,既支持中国“一带一路”倡议,试图搭上中国经济发展的快车,但也开始注重防范中国投资,欲建立对外审查机制;政治上,既开放所有现存双边交流机制,但在某些关涉我国主权权益问题上,发表了对我国不利的言论。

因此,2017 年英国特蕾莎·梅政府的对华政策体现出一定程度的两面性:在战略上坚持对华友好的同时,在策略上体现出某种程度的对华疑虑甚至敌意。

一、对华政策的背景因素

2017 年英国对华政策的实施主要存在四个背景:英国与欧盟的脱欧谈判;6 月份的重新大选;全球政治环境的变化;以及现任首相及内阁成员的认知。这些背景(或环境)影响乃至左右着英国对华政策的基本面貌。

脱欧谈判正式开启于 2017 年 3 月,这已成为英国今年最为重要和急需应对的对外事务,谈判的进程、成败和内容将决定英国在整个欧洲的地位和未来的国家发展前景。因此,在全力对付布鲁塞尔的挑战时,它没有更多精力来关注中国。其次,尽管发生在 2017 年 6 月的大选没有改变执政党的执政地位,但改变了议会中的权力分布与内阁结构,因此梅政府试图以新的手段来调整对外政策(包括对华政策)来树立其权威,释放新的气象,这种风格在其 2016 年接任卡梅伦时

就表现了出来。另外，就梅本人而言，她认为英国的东亚政策或全球政策不应和中国绑得太过紧密，她曾说过，尽管英国需要和中国保持紧密的经贸联系，但这种联系是开放的，英国应该面向所有国家建立关系；而内阁的调整也因她某些阁僚认知的差异而使英国对华态度发生微妙的变化。

就整个全球政治环境来看，中美关系在进行新的调整，美欧关系也是如此，并且欧美的反全球化情绪在持续上升，这些诸多外部的不确定性使英国在脱欧之际，一定程度上需要寻求其熟悉的外交关系来保证英国的发展战略不出现过大的失误，以及确保英国有较巩固的认同，因此，英美“特殊关系”在 2017 年得到重申，虽然它曾经在去年的一段时间里受到了英美双方的部分质疑，而英美紧密关系的重新确立，无疑在一定程度上会影响英国对华政策的制定。

二、寻求深化双边务实合作

在 2017 年年初，梅首相面向全球华人发表了热情洋溢的鸡年贺词，她声情并茂地表示要“借此机会和中国建立所有的业务联系……分享外交、教育、旅游、文化领域的成果”。尽管梅首相所表达的是对全球华人而不仅是中国公民的祝福，但她言辞与语调中所体现出来的热诚充分传递了英国渴望与中国建立紧密关系，以便抓住中国在经济上所能给予其利益的机会的期待。部分得益于梅首相这种真诚的期待，中英关系在 2017 年得以继续发展。

政治方面，对华双边沟通机制顺利运转，双边各层级互动频繁。2017 年 2 月，第二次中英高级别安全对话在伦敦举行；李克强总理、王毅外长分别同英国首相特蕾莎·梅、外交大臣约翰逊·鲍里斯互致贺函电，庆祝中英建立大使级外交关系 45 周年；5 月，英国首相特使、财政大臣哈蒙德来华出席“一带一路”国际合作高峰论坛；7 月，习近平主席在出席二十国集团领导人汉堡峰会期间，同梅首相举行了会晤，再次确认双边“黄金关系”的发展大方向不变；在中共十九大召开之后，梅首相向习主席发出了贺信。

经济方面，以 3 月份欣克利角项目主体工程正式开工建设为标志，经济合作

不断深入发展。在整个 2017 年里，尽管存在脱欧带来的不确定风险，但中国企业在英国的投资依然令人印象深刻，这包括投资英国皇家阿尔伯特码头项目的正式开工；招商局集团完成收购六个英国太阳能发电站；以及对诸多英国房地产项目与足球俱乐部的收购，等等。同时，连接中国义乌和伦敦的班列开通，作为“一带一路”的象征，班列的开通可看作一定程度上对“一带一路”项目的支持。年底之际，英国财政大臣哈蒙德率团来北京参加了第九次中英经济财金对话。英国财政部将哈蒙德此次访华视作进一步展示英国“全球化”形象的行动，并通过对话“继续建设适合未来经济的英中经贸关系将进入一个新阶段”。这次对话达成了广泛的经贸合作意向。

可以说，尽管人文交流被视作双边关系的第三大支柱（2017 年英国继续支持中英人文交流，并在伦敦顺利召开了中英高级别人文交流机制大会），但中英关系最实质的和最具影响的两大支柱是政治与经贸关系，尤其是经贸关系。在脱欧程序启动之后，英国比以往任何时候都更需要和中国更好的经贸关系，以帮助弥补英国从欧洲单一市场退出的损失，并寻求与中国经贸合作中获得经济增长的新的途径。中国国家主席习近平在 2017 年初达沃斯论坛上关于维护全球自由贸易的演讲也应该符合伦敦的口味，这也是它将中国视作英国重要伙伴的缘由。

三、对华疑虑有所增加

当英国在既有的政治、经贸、人文交流领域顺利开展对话关系之际，英国也发出了一些对华质疑的声音。这主要体现为两个方面：一是试图加强对外投资审查，针对中国投资的意味较浓；二是发表了一些干涉中国内政、或不利于中国主权利益的声音。

客观地看，自从特蕾莎·梅政府在 2016 年暂时冻结欣克利角核电站项目以来（尽管同年 9 月份重新通过了该项目），她的对华政策已经对中英经贸关系产生了一些消极影响，主要体现为对相互信任的损害。比如，本来在 2016 年夏季由中国财政部在伦敦拍卖 30 亿元人民币政府债券之后应该有后续行动，但 2017

年没有任何销售更多以人民币计价的主权债券的计划；该年年底的中英财经对话，尽管就重开“沪伦通”进行了讨论，但并没有商定出明确的时间表。

另外，英国政府延续了 2016 年暂时冻结中法英三方核项目的政策基调，认为对来自欧盟外的投资之于英国国防安全的危害需要得到足够的评估。这在一定程度上可能受到了欧盟及其部分成员国（尤其是德国）的影响，后者在今年 7 月，其内阁通过了对外经济法修正案，要求对欧盟外投资者在德国进行的收购制定新的审查规则。正在与欧盟展开脱欧谈判的英国也在推进相关计划。英国政府发言人曾经表示，外资审查将确保控制重要基础设施的外资不会损害英国的安全或基本服务，尽管他同时强调，英国政府欢迎中国对英投资。

在政治领域，2017 年对华政策给双边“黄金关系”增添了不少杂音和不利因素，这主要体现在三个方面：英国目前的对华政策在一定程度上建立在英国对跨大西洋关系的考虑之下；干涉香港内部问题；发出一些不利于中国的有关南海问题的声音。

继 2016 年 9 月访华之后，特蕾莎·梅一直在寻求对华第二次访问，但在整个 2017 年都没有成行，这有中英双方的原因。然而无论如何，她很快实现了对美国的访问（也访问了中国的邻国日本），成为唐纳德·特朗普成为总统后接待的第一位外国政要。梅女士在特朗普胜选为美国总统而发出的贺电中曾这样写到，“英国和美国在自由、民主的共同价值观基础上保持着长久和特殊的关系，未来两国在经贸、安全、国防等领域将继续保持坚定而紧密的伙伴关系”。梅的访美之行显示了英美根深蒂固的跨大西洋关系。这意味着，在政治上，当前的英国政府选择与美国更为接近的外交立场，尤其当中美关系出现变故的时候，英国的对华政策在一定程度上会受到英美关系的影响。

其次，英国政要在 2017 年明确染指香港问题。除了保守党议员本尼迪克特·罗格斯（Benedict Rogers）公开发表支持香港民主化的声明并试图在香港闯关入境之外，英国政府内阁成员也发表了相关不利中国的言论。尽管 2017 年香港内部的社会混乱趋于平静，作为外交大臣的约翰逊·鲍里斯发表了针对中国政府的暗讽言论。他在澳大利亚的一次访问中声称香港保持“高度法治至关重要”，

并呼吁香港所有各方应朝“更民主、更负责任的政府系统”努力。他也在其他场合表示过英国政府对有关香港的联合声明负有责任，并认为这是中英之间有效期至 2047 年 7 月的一个正式条约。尽管鲍里斯没有直接批评中国政府，但他的所作所为挑战了中国对香港的合法主权。

此外，有英国内阁成员挑战中国在南海的核心安全利益。外交大臣鲍里斯甚至承诺要将在南海自由巡航作为英国两艘新建航母的首次任务，“以便践行我们所信仰的基于规则的国际体系以及在那些海域的航行自由”；而该国时任国防部长迈克尔·法伦（Michael Fallon）则表示，尽管两艘航母的部署区域还没最终确定，但在南海的航行自由不会受到中国的限制；特蕾莎·梅在对日访问期间，双方申明英日会在南海水域实施联合军演与安保合作。

四、2017 年对华政策的特征与影响

从整体上来看，2017 年的英国对华政策体现出几个特点：首先，它受到脱欧的重大影响，因此在对外关系中将欧盟看得比以往更加重要，尽管它试图以加强与外界的联系来建构一个“全球化英国”的形象，但依然难以从与布鲁塞尔之间复杂的关系中脱身。从效果上看，它某种程度上正在援用“三环外交”的旧的策略，以一种熟悉的方式帮其巩固其脱欧之后的身份认同，尽管在另一方面，伦敦也认为经贸上那个远东大国是脱欧之后弥补市场损失的重要替代，但在艰难的脱欧谈判之际，认为在政治或安全上欧盟与美国才是英国最值得重视的伙伴。

其次，也因为上述原因，特蕾莎·梅政府的对华政策在 2017 年还没有完全定型。双方经济上的相互需要与政治上出现的一些对华偏见与疑虑没有达成对华政策逻辑上的圆融和自洽。即使是经贸政策，它的指导方向也有待进一步明确：是毫无保留地加强与中国的投资与贸易关系，还是要置于在一种它认为足够安全的新的规则之中？这种略带迟疑的对华政策取向意味着成熟的对华政策依然在塑造之中。

第三，从以上的分析可以得出一个结论，目前英国政府的对华政策充满些许

内在的紧张关系，一方面承诺继续维持卡梅伦政府所倡导的双边“黄金关系”，另一方面在推动这一关系方面存在一些担忧或行动上的滞后。因此，它在某些方面加强了与中国的经贸关系，但在政治领域或经贸关系的某些方面又让双边关系变得尴尬。

无论如何，中英对彼此而言都是重要的全球性伙伴，这从 2015 年双方建立“面向 21 世纪的全球全面战略伙伴关系”的提法中可见一斑。因此，2017 年英国对华政策在英国内外多重因素的制约下出现了一些调整 and 改变，但所幸双边发展的战略方向得以坚持和延续；2018 年初梅首相将再次访华，这使得英国延续一个方向更为明确、立场更为友好的对华政策变得令人期待。

（作者：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、副教授）

2017 年中东欧对华政策

支持“一带一路”倡议

中东欧国家按照中国外交部 2012 年确立的“16+1”合作框架的定义，包括维谢格拉德四国（波兰、匈牙利、捷克、斯洛伐克）、东南欧国家（罗马尼亚、保加利亚、斯洛文尼亚、克罗地亚、塞尔维亚、马其顿、波黑、黑山、阿尔巴尼亚）和波罗的海三国（爱沙尼亚、拉脱维亚和立陶宛）。在很大程度上，“16+1”合作对推动中国与中东欧国家的 16 组双边关系的互动与改善提供了前所未有的机会。首先，中国同维谢格拉德四国（捷克、匈牙利、波兰和斯洛伐克）发展了较高的合作规模和水平，中国同中东欧 16 国的经贸和投资合作中，维谢格拉德集团四国均占据 7 成左右，波兰是同中国双边贸易额总量最高的中东欧国家，位居第二和第三的是捷克和匈牙利。其次，中国同巴尔干国家合作升温，罗马尼亚成为中国在中东欧地区投资最多的国家，塞尔维亚则成为“16+1”合作框架下落地的合作成果较多的国家。继而，中国同波罗的海合作稳步推进，爱沙尼亚在电子商务、拉脱维亚在物流和基础设施建设、立陶宛在港口与产能方面与中国有着较强合作诉求，三国期待在“一带一路”倡议下凸显自身在欧亚互联互通的枢纽地位。

一、2017 年中东欧对华政策的特点

5 月份，部分中东欧国家领导人来京参加了“一带一路”国际合作高峰论坛，中东欧 16 国全部被纳入“一带一路”倡议框架下；7 月 14 日，在罗马尼亚首都布加勒斯特举行第二次中国—中东欧政党对话会，来自中东欧 16 国 35 个政党的代表、地方政府和企业家代表以及中国代表团共计 600 余人参加对话会。这标志着“16+1 合作”框架下的政党交流平台实现了机制化。

11 月，中东欧国家领导人在匈牙利布达佩斯出席了第六次“16+1”峰会，中国-中东欧合作已经从最初的“窗口期”走向了“成熟期”。整体上看，2017

年中东欧对华政策基本上秉持友好交往的发展方向，在这一总的方向之下，中东欧对华政策具有以下三方面特点。

第一，中东欧将中国视为战略伙伴的国家增多，合作升级。继 2016 年中国与捷克确立了战略伙伴关系、中国与波兰、塞尔维亚确立了全面战略伙伴关系之后，2017 年 5 月 13 日，在匈牙利总理欧尔班来京参加“一带一路”国际合作高峰论坛期间，两国政府正式将中匈关系升级为全面战略伙伴关系。中国已经与中东欧中的四国确立了不同程度的战略伙伴关系。

第二，中东欧国家普遍认可中国的发展模式。中东欧国家如今对德国等欧洲大国强制推行价值观外交日益感到不满，与之相比，中国在不施加政治压力、不围绕安置叙利亚或利比亚难民的问题提出要求的情况下开展合作，中国开展的务实合作日益受到中东欧国家欢迎，影响力正在增加。如捷克科学院全球研究中心主任马雷克·赫鲁贝茨表示，“‘16+1 合作’机制在发展过程中成功吸引了政治家、媒体、社会科学家和普通市民的关注”。

第三，中东欧国家纷纷出台对华政策纲要等政府文件。如斯洛伐克议会 2017 年 4 月通过了“2017-2020 年斯洛伐克与中国经济关系发展纲要”，该发展纲要认为斯洛伐克必须为了经济目的而利用其较好（并且仍在加强）的对华政治关系。该发展纲要还提到实现这一目标的多种措施，其中包括扩大驻华外交人员数量、为吸引中国投资者和游客在中国各地开办“斯洛伐克之家”、尝试制定利用中资在斯洛伐克境内修建基础设施的计划等。

二、在对华友好政策基调上，双边经贸和人文交流发展迅速

据中国商务部统计数据显示，中国和中东欧国家的合作机制自 2012 年启动至今，中国与中东欧 16 国进出口贸易额已从 2012 年的 521 亿美元增至 2016 年的 587 亿美元，增长 13%，占同期中国同欧洲进出口贸易的比重由 7.1% 升至 9.8%。同时，中国企业赴中东欧国家投资兴业的热情也不断高涨。据不完全统计，2016 年中国企业在中东欧地区投资超过 80 亿美元。而中东欧 16 国在华投资超过 12

亿美元，涵盖机械制造、汽车零部件、化工、金融、环保等多个领域。由中国国家开发银行与中东欧国家金融机构共同发起的中国—中东欧银联体于 2017 年 11 月 27 日正式成立，共有 14 家成员，均为中国和中东欧各国政府控股的政策性、开发性金融机构和国有商业银行。中国政府宣布中国国家开发银行将提供 20 亿等值欧元开发性经融合作贷款，同时，中国-中东欧投资合作基金第二期已经完成，募集资金 10 亿美元。目前中国对中东欧的投资主要集中在基础设施建设、产能、机械、节能环保产业、旅游和房地产等领域，并购投资和绿地投资均出现较大增长。中国出资的 100 亿美元专项贷款截止 2017 年，其中优惠项目贷款已经用完，主要是投资基础设施建设、水力、高速公路等建设。一方面提升了当地的就业水平，促进当地经济发展。另一方面，也提升了中国在该地区的影响力。此外，在第六届中国—中东欧国家领导人会晤期间，中国、匈牙利、塞尔维亚共同签署三国政府间关于匈塞铁路项目合作谅解备忘录，这将有助于加快推进中欧陆海快线建设进程。

2016 年中东欧国家的欧盟成员国对华贸易情况好于欧盟老成员国，但是也有两个方面的问题值得关注，一是中东欧国家之间对华贸易差别较大。五个地区国家——波兰、捷克、匈牙利、斯洛伐克和罗马尼亚——与中国的贸易额占总贸易额的 80%。该地区的匈牙利、波兰、保加利亚、捷克和斯洛伐克则来吸引了大多数中国直接投资。二是中东欧国家存在较大的对华贸易逆差，如波兰 2016 年对华贸易逆差达到 136.7 亿美元，占中波贸易额的 78%。这种状况与双边贸易结构以及中欧贸易结构的性质有关。从欧洲大国诸多产业链布局来看，中国、中东欧、欧盟大国一致维持着一种共赢格局。随着中国与中东欧贸易的良好发展，中东欧国家作为中欧贸易的“中转站”的作用愈加重要。

在 11 月举行的第六届中国—中东欧国家领导人会晤期间，中国、匈牙利、塞尔维亚共同签署三国政府间关于匈塞铁路项目合作谅解备忘录，这将有助于加快推进中欧陆海快线建设进程。

在人文交往领域，2017 年中东欧 16 个国家与中国文化交流活动丰富。如 2017 年中国-中东欧媒体交流年活动、中国-中东欧国家文化合作论坛、中国-中

中东欧国家教育政策对话等重要的人文交流活动从多个角度和层次提升了“16+1合作”的热度和水平。不过在整体推进人文交流的过程中，各国与中国的交往也存在活动数量与投入不平衡的情况。

三、影响未来中东欧对华政策的欧盟因素

中东欧国家在政治上普遍奉行对华友好政策，2017年，中东欧国家能够一如既往尊重中国核心利益和重大关切，对中国采取务实合作态度。与此同时，中国中东欧“16+1”合作成为中欧合作亮点的同时也在一定程度上引起了中欧关系的紧张。

欧盟与部分欧洲大国坚持认为中东欧国家离心倾向加强，中东欧国家和中国的“16+1”合作是在分裂欧洲。欧盟有官员在2017年指出，相比起中国人在中东欧经贸和投资方面的盲目性，中方在对中东欧合作方面有清楚的战略布局；欧洲人如果置身事外，就不能很好应对，如果对中国在中东欧的行动不能做出及时果断的应对，就会更加危险；并认为欧盟不能再采取鸵鸟政策，中东欧如果在经济方面更加依赖中国，将来会在欧洲利用自己的声音来保护中国的利益；同时也有德国官员在2017年表达了担心，认为中国在中东欧地区软实力的增长会最终取代德国在该地区的影响力。

在中东欧国家中，一些民族主义政府如匈牙利的Fidesz政党和波兰的PiS政党，对欧盟层面的压力极为反感，也渴望在英国脱欧后自己国家在欧盟决策中发挥更大作用。基于“制造业核心”的短期经济目标，波兰和匈牙利积极追求加强对德国的经贸联系；但中东欧国家也不愿意看到欧盟内德国一家独大的局面，对德国在欧盟内重拾霸权充满疑虑和批评。中东欧国家反对“多速欧洲”，坚持欧洲一体化框架和申根区的扩展等福利。以波兰和匈牙利为首的中东欧国家领导人，确实有借中国平衡欧盟和德国的期待。

（作者：宋黎磊，同济大学德国研究中心研究员、政治与国际关系学院副教授）

2017 年北欧国家对华政策

务实合作增多，价值观外交减弱

北欧国家认为，中国对外政策重心在周边国家和全球大国，因而北欧国家与中国双边关系在北京方面看来其重要性相对较低。中国对北欧国家的政策偏好源自于北欧国家在能源技术、经济持续增长能力方面的优势，以及中国为自身发展而打造稳定对外环境的需求。²在对外政策方面，北欧五国（丹麦、芬兰、冰岛、挪威、瑞典）往往会在北欧理事会、北欧部长会议等地区性机制的框架下加强合作、协调彼此立场。2016 年 2 月 3 日，北欧部长会议做出了“探索北欧次地区对华关系拓展方式”的决定。在对华关系中，北欧国家一方面希望增强与中国在政治、经济、文化方面的联系，另一方面又极为在意在对华外交中推广人权、民主等“政治自由”价值，因而尤为关注中国人权问题。但客观来看，虽然北欧五国有着广义上的共同利益和关切，但由于各国的社会、经济需求以及业已存在的外交关系亲密程度不同，各国的对华政策又呈现出不同的特征。³

从整体上看，2017 年北欧国家对华政策呈现出“务实合作增多、价值观外交减弱”的这一特征——北欧国家以强调人权问题为特征的价值外交在 2017 年有所减弱，其对华政策出现了偏重经济、贸易、技术、人文等合作的务实转向。丹麦进一步推动与中国的全面战略伙伴关系，贸易往来密切、政治对话频繁，人文交流也得到加强。冰岛、芬兰继续深化与中国的经贸联系，并对北京在北极事务上的关注表示欢迎。挪威对华政策不再突出人权问题的优先性，以尊重中国发展模式和制度为政策基石，实现了中挪关系的正常化。五国中只有瑞典的对华政策仍保持了价值观先行的取向。

一、政治对话加强，双边合作稳步提升

² Jerker Hellström, *China's Political Priorities in the Nordic Countries*, FOI-R-3879-SE, March 2014, p.13.

³ Sino-Nordic Relations: Opportunities and the Way Ahead, Institute for Security and Development Policy, 2016, p.7.

相比 2016 年，北欧国家与中国的高层政治对话在 2017 年明显加强。在政治关系平稳这一背景下，双边的各项合作也得到了提升。2017 年丹麦与中国的高层政治互动频繁：2 月至 5 月间，丹麦外交大臣萨穆埃尔森、商业和经济增长部部长保尔森以及丹麦首相拉斯姆森分别访华。2017 年 2 月 27 日，芬兰外长索伊尼访问中国，在北京与中国外交部长进行会谈。2017 年 4 月 4 日至 6 日，中国国家主席习近平对芬兰进行了国事访问，芬兰主要媒体对此次访问进行了重点报道，《赫尔辛基时报》更发表了习近平的署名文章。2016 年年底，李克强总理与挪威外交大臣布兰德举行会谈，宣布双边关系正常化。随后，挪威首相索尔贝格于 2017 年 4 月 7 日访华，这是十年来挪威首相对中国的首次访问，从而打破了长达六年之久的双边关系冰冻期。

政治关系的稳定或回暖为北欧国家进一步推动与中国的经济、贸易、投资、技术、人文合作开创了新局面。丹麦与中国签署了《中丹联合工作方案（2017-2020）》，就海事技术、造船、绿色技术、可持续发展等领域继续深化合作。在习近平主席访问芬兰期间，芬兰方面重申“一个中国”的立场，希望增进相互理解 and 政治互信来加强与中国在经贸、投资、北极事务、旅游等方面的合作，并对中方的“一带一路”倡议表示赞赏。中芬双方宣布建立“面向未来的新型伙伴关系”，并将其视为中国-欧盟全面战略伙伴关系的补充，以此来加强中芬、中欧的互联互通，共同建设欧亚大市场，以及加强人员、商贸、资金、技术、信息、通信等方面的交流，扩大中国与北欧合作的机遇。⁴在此之前，中国阳光凯迪新能源集团已宣布，计划在芬兰凯米投资 10 亿欧元兴建生物质炼油厂。此举将会为当地创造数千个就业机会，对当地经济产生巨大影响。

此外，北欧国家与中方的人文交流也得到进一步加强。2017 年 2 月 24 日，“中国-丹麦旅游年”在北京举行开幕式，这是北欧国家正式启动的与中国的首个旅游年。2017 年 5 月 25 日在大连举行了第五届中国-北欧北极合作研讨会。北极圈论坛主席、冰岛前总统格里姆松在开幕式上致辞。挪威、芬兰、丹麦、瑞典也派遣代表参加。会议就北极的保护和开发、促进北极航道的利用等

⁴ 中国与芬兰发表关于建立和推进面向未来的新型合作伙伴关系的联合声明，中国新闻网，<http://www.chinanews.com/gn/2017/04-05/8191991.shtml>，2017 年 4 月 5 日。

问题进行了深入交流。中挪关系正常化之后，挪威承办了第七届中国-北欧国家智库圆桌会议。此次会议挪方高度重视，挪威外交部总司长特意举办了招待会，来自北欧五国的主要智库负责人和学者均参与了此次会议。12月13日，首届中国-北欧高端智库论坛在福州举办，瑞典、芬兰、挪威等北欧国家的专家学者参加了此次论坛。

二、价值观外交整体减弱

人权问题是北欧国家在外交事务上关注的重点，对华政策也不例外。2016年3月10日在联合国人权理事会上，丹麦、冰岛、挪威、瑞典四个北欧国家连同美国、澳大利亚等12国发表联合声明，谴责中国人权状况不断恶化。但在2017年，北欧国家对华政策的这一特点出现了明显变化。2017年2月27日，加拿大、澳大利亚、英国、法国、德国等11国驻华大使或外交代表在加拿大《环球邮报》上发表了联名信，要求中国政府彻查维权律师受酷刑案，并呼吁中国官方停止对人权人士的监视。在联名信事件中，北欧五国中只有瑞典参与了这一行径。相较于其他北欧国家，只有瑞典仍然在对华政策上坚持价值观外交立场，在中国人权问题上依旧表现得相当活跃。2017年4月26日瑞典外交部发表了首份全球人权报告。这份报告对中国人权状况进行指责，认为中国宪法所保障的言论、结社和信仰自由在现实中遭到不同程度的侵犯，公民权利和政治权利形势严峻。

中挪关系的正常化是北欧国家价值观外交减弱的另一个重要标志。中挪关系因2010年诺贝尔和平奖事件而恶化。为修复与中方的关系，挪威外交大臣布兰德于2016年12月19日访华，中挪双方发表了《关于双边关系正常化的声明》。在《声明》中，挪威表示“充分认识到中方的立场和关切，并积极致力于推动两国关系重回正规”、“尊重中国的发展道路和社会制度……不支持损害中方核心利益和重大全切的行为，将全力避免双边关系今后受到损害”。⁵虽然挪

⁵ 中华人民共和国外交部网站，《中华人民共和国政府与挪威王国政府关于双边关系正常化的声明》，2016年12月19日，

威方面并没有在字面上对诺贝尔奖事件做出道歉，但“尊重中国的发展道路和社会制度”、“不损害中方核心利益”等字眼明显表明，挪方已经转变了先前价值观先行的立场，不再将人权问题视为对外政策的首要关切，转而追求更为务实的对华政策。

三、如何理解北欧国家对华政策的延续与变化

从整体上看，在逆全球化、英国脱欧、欧盟经济复苏缓慢、贸易保护主义抬头的背景之下，寻找经济增长的新动力同样也是北欧国家的重要关切。2017年是中国“一带一路”倡议、16+1合作模式从规划到落实的重要一年。上述中方的战略规划无疑对重振地区经济、推动全球治理有着重要的积极意义。与中国构建良好的政治关系，有利于北欧国家充分利用中方提出“一带一路”倡议这一契机，为其经济发展造就新的机遇。比如，丹麦外交大臣表示赞同中国提出的“一带一路”倡议，认为这一倡议将成为欧亚大陆联通互动的积极渠道；挪威首相索尔贝格在“2017年中国-挪威商业峰会”上表示，与中国的政治及外交关系正常化为挪威的商业和就业提供了巨大的机遇。观察人士表示，中挪关系的正常化可能为中国与北欧国家之间建立类似“16+1”的“5+1”模式提供一次契机。⁶

从国别角度来看，对华经贸活动以及北欧次地区治理中的巨大收益是促成北欧国家延续或转变对华政策的最根本动力。就挪威而言，在诺贝尔奖事件之后中方不但暂停了与挪威的政治对话，而且在商业、贸易、学术、科研领域的许多合作也被中断，特别是自2008年开始的中挪自由贸易协定谈判被置之高阁。政治关系的冰冻无疑阻碍了挪威同中国经济关系的联系与发展。在中挪关系正常化之后，中方同意与挪威重启有关自贸协定的谈判，并恢复中挪经贸联合委员会。根据挪威海产局估计，在双边关系正常化的影响下挪威对中国的大马哈鱼出口量可能会

http://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/1179_674909/t1425299.shtml.

⁶ Bjørnar Sverdrup-Thygeson and Marc Lanteigne, “China and Norway: Unpacking the Deal”, *The Diplomat*, December 25, 2016, <https://thediplomat.com/2016/12/china-and-norway-unpacking-the-deal/>.

增加 20 倍。⁷此外，中国市场和投资环境对挪威国内的能源、渔业、船运等大型 企业都有着重要利益。为了得到这些企业的继续支持从而赢得 2017 年秋季大选， 索尔贝格领导的联合政府必须在中挪关系上交出一个满意答卷。可以说，索尔贝 格在对华关系恢复上的努力是其胜选的重要因素之一。

就冰岛和芬兰而言，两国在地热、清洁能源、生物技术等方面拥有技术优势， 而中国拥有潜力巨大的国内市场，不同优势使得双方的经济合作呈高度互补性特 征，这是促成双方合作的天然动力。中国是冰岛在亚洲的最大贸易伙伴，双方在 渔业、旅游、地热等方面都有重要合作。冰岛也是首个与中国签署自由贸易协定的 欧洲国家。特别是冰岛在地热开发和利用方面的技术优势使得雷克雅未克方面 相信，其能够给与北京在地热勘探、技术研发、专家培训方面极大帮助。而作为 回报，北京方面允许其进入中国这一庞大的市场。⁸芬兰对华政策一直以来呈现重 商主义倾向，中国连续 12 年是芬兰在亚洲的最大贸易伙伴。芬兰与中国在清洁 能源、生物科技等方面展开了深入合作，芬兰还致力于与中国发展双边新型合作 伙伴关系。

此外，由于冰岛和芬兰并不是欧盟成员，它们对发展欧洲之外的战略合作伙 伴有着更积极的态度。中国近年来在北欧次区域合作、开发北极资源、参与北极 治理方面表现出了浓厚兴趣。从中国的角度看，积极发展北极海域航运路线会将 中国运输到欧洲货物的时间削减至 12-15 天，带来的经济利益不容小觑。⁹此外， 随着特朗普政府表现出的贸易保护主义倾向，北京也需要发展同其他西方贸易伙 伴的关系来维护和推动其经济利益。中国同中东欧国家建立起来的“16+1”模式 在次地区经贸合作上发挥了重要功效，中国希望将这种合作模式拓展到中国与北 欧国家的多边关系中，利益的趋同为双方合作提供了潜在动力。

无论是在欧盟内部还是在联合国中，瑞典一直都是人权问题的积极倡导者， 其对外政策一贯具有浓厚的价值观色彩。瑞典将“推动和提供对人权的尊重作为

⁷ 理查德·米尔恩，“中国与挪威实现关系正常化”，《金融时报》，2016 年 12 月 20 日，FT 中文 网 <http://www.ftchinese.com/story/001070639>。

⁸ Arthur Guschin, “China, Iceland and the Arctic”, *The Diplomat*, May 20, 2015.

⁹ Lieke Bos, “Norway-China Relations ‘Unfrozen’”, *The Diplomat*, December 21, 2016, <http://thediplomat.com/2016/12/norway-china-relations-unfrozen/>.

外交政策的一个优先问题”¹⁰。另一方面，就综合国力而言，瑞典是北欧五国中最强的国家，其拥有较为完备工业体系。虽然中国是瑞典在亚洲的第一大市场，但从瑞典的对外贸易总量来看中国只占据第 12 位，而中国在瑞典的投资水平较低，双方的经济联系紧密度较低。这些因素使得瑞典不同于其它北欧国家，并不将经贸合作的获益看作是发展与中国关系的首要关切。

四、北欧国家对华政策的未来展望

可以预见地是，在今后数年中，上述北欧国家对华政策基本特点出现重大变化的可能性较低。丹麦需要与中国保持稳定的双边关系来推动“全面战略伙伴关系”的深化。冰岛、芬兰的对华政策一贯属于务实派，两国更为看重同中国经贸关系的发展，因而不会做出破坏目前良好政治关系的举措，伤害双边良性的经济合作。相反，随着中国更多地参与北极事务，它们同中国的联系会进一步得到加强，其对华政策可能朝着更友善的方向发展。挪威虽然并未完全放弃对人权问题的关切，但在对华外交中重回“诺贝尔奖事件”这样极端做法的可能性较小，通过政治对话等温和手段来表达其对这一问题的关切的的可能性更高。尊重人权、民主等自由主义价值是瑞典社会的特点，也是瑞典政府内外政策的目标，因而今后数年其对中国人权问题仍会保持高度关注。

（作者：严骁骁，复旦大学国际关系与公共事务学院博士后）

¹⁰ *Human rights in Swedish foreign policy*, Ministry for Foreign Affairs Sweden, March 2009.

2017 年南欧国家对华政策

加强合作，增进友好

南欧国家在本章所指为意大利、西班牙、葡萄牙、希腊、塞浦路斯、马耳他这六个大致处于地中海地区的欧盟成员国。它们在地理位置、经济乃至社会文化具有不少相近的特征。不过这些国家其实又形态各异，相互之间的联系也亲疏不同。由这六个国家以及法国共同召开的南部欧盟国家峰会至 2017 年已经举办了三届，但该峰会离打造某个制度化的南欧地区组织仍然相距甚远，更难说已经形成比较明确的共同政策。

南欧国家对华政策包含三个维度，即各个国家自成一体的对华政策、具有南欧地区特色的对华政策，以及已经融入到欧盟整体框架内的对华政策。目前，南欧国家未像中东欧国家那样与中国建立了类似“16+1”的合作机制，也没有形成一个共同的南欧国家对华政策，所以成员国和欧盟仍然是分析南欧国家对华政策最重要的两个维度。

南欧国家普遍对华友好，在欧盟整体对华政策中发挥着较为积极的作用，但各国政策尤其是在政治、经济等具体议题上的认知态度和实际举措又存在一定区别。本文将主要分析意大利、西班牙和希腊三国对华政策，在必要的时候兼顾葡萄牙、马耳他与塞浦路斯的对华政策。

一、意大利对华政策

意中关系中贸易和投资是关键因素。中国是意大利在亚洲的第一大贸易伙伴，意大利是中国在欧盟的第五大贸易伙伴。2017 年上半年，意中双边货物贸易额为 228.2 亿美元，意方贸易逆差 86.7 亿美元，下降 11.6%。截至 2016 年底，意大利在华实际投资接近 70 亿美元，中国对意大利投资超过 110 亿美元，意大利已成为吸引中国投资的主要目的地国。

意大利对华经济政策似乎存在截然相反的两面。一方面，意大利希望通过欧

盟保护其经济免受来自中国的竞争压力。这种消极面在意大利不少普罗大众和政策精英的对华看法中近乎根深蒂固。另一方面，意大利又希望加强对华联系，争取更多的经济机会。这种积极面给意大利对华态度注入了一股新鲜的清流。

意大利在很大程度上是一个贸易保护主义者，这在其对华经济政策上体现得尤为充分。首先，意大利一向强烈反对欧盟承认中国的完全市场经济地位。意大利迫切希望保护其经济免遭中国冲击，因为这个竞争对手被认为在不少关键行业和市场都对意国内企业处于压倒性优势地位。在这一问题上，意大利各个党派几乎是不约而同地强烈反对减少那些对于保护意大利经济而言不可或缺的贸易壁垒。其次，意大利积极支持建立欧盟投资审查框架，即在欧盟层面建立具有维护战略安全目的的外国投资审查机制，而中国被认为是该措施不言自明的主要目标。中国资本近年来不断流入意大利各个行业，并在一定程度上进入了意大利的公共债务层面。一些意大利议员开始对中国对意基础设施和战略行业投资的潜在风险表示担忧。

意大利的经济需要发展，与世界第二大经济国中国建立更为密切的关系有助于实现这一目标。意大利外长阿尔法诺于 2017 年 10 月提出将“经济外交”放在核心地位，最终实现加速意大利出口和促进外国资本对意大利企业投资的双重目标。中国无疑是该“经济外交”的重要对象，也是实现“经济外交”双重目标的有效助力。“一带一路”倡议被认为不仅可以给意大利国内的物流基础设施带来更多的直接投资来源，而且会给意大利公司参与周边国家“一带一路”倡议框架下的众多项目创造更多间接机会。意大利参与“一带一路”倡议被认为有助于保持其地中海物流体系中心的地位，否则该地位很可能将被其他更好利用中国投资的竞争者取而代之。2017 年 5 月，意大利总理真蒂洛尼出席“一带一路”国际合作高峰论坛时表示，意方愿参与“一带一路”建设框架下基础设施等合作。12 月，意中双方同意尽快启动磋商意中共建“一带一路”政府间合作文件。此外，意中在非洲、巴基斯坦和西巴尔干等地的第三方合作也比较突出。

意大利政府近年来投入了大量政治资源推动对华关系的发展。意大利通过不断派出高级别官员和政界人士访问中国来深化这些努力。意大利前总理伦齐和现

任总理真蒂洛尼在任内都已两次访华。2017 年 2 月，意大利总统马塔雷拉访华时表示赞同要从战略高度和长远角度看待和发展双边关系，将中意关系推上新的更高水平。5 月，意大利总理真蒂洛尼访华并与中国签署了《中国和意大利关于加强经贸、文化和科技合作的行动计划（2017 年—2020 年）》。12 月，意大利外长阿尔法诺访华并与中国发表了《中意政府委员会第八次联席会议共同文件》，双方一致同意努力开创中意全面战略伙伴关系的“新时代”。

意大利政府近年来努力避免在与自己利益无关的涉华政治议题上出现问题。意大利政府在南海东海争端、人权等涉华敏感问题上都保持低调。尽管一些议员对意大利政府在西藏问题上的政策表示质疑，但意大利政府仍然选择淡化处理的方式。

意大利在中东北非等地区拥有重要的安全利益和影响力，致力于寻求中东北非地区局势的稳定，消除恐怖主义威胁，避免出现难民危机。意大利希望能与中国围绕中东北非地区的稳定展开持续的沟通对话，加强地区事务协作。2017 年 7 月，意中海军在第勒尼安海举行了联合演习。

目前来看，意大利对华政策以及意中关系仍会受到来自意政界和民间的不确定因素影响。在意大利政界存在类似安东尼奥·塔亚尼这样对华持强硬立场，但又有一定影响力的人物。意大利五星运动党、北方联盟等在野党也曾发起过反对中欧协商合作的运动。意大利民众在欧洲各国民众中对于中国的认知在数年来一直都是十分负面的。皮尤研究所调查显示，意大利民众在 2017 年对中国持负面看法的比例达到 59%，正面看法比例仅为 31%。这种负面认知可能来自两方面。一是意大利企业裁员导致的失业有时被归咎为是中国企业带来的竞争造成的。二是在意有 30 多万华人，涉及华人群体的负面消息往往被夸大甚至歪曲报道。

二、西班牙对华政策

西班牙对华政策和整个亚太战略所有目标中的最优先项就是加强经济联系。过去几十年里，西班牙对华总体政策一直集中在经济领域，所有其它领域的权重

都被相应降低，尽力争取西班牙可以从蓬勃发展的中国经济当中获益。目前，中国是西班牙在欧盟外第一大贸易伙伴，在所有贸易伙伴中列第十二位。

对于西中经济关系，西班牙国内存在一定抱怨，认为双方亲密的政治互信与黯淡的经济往来存在反差，双方或许是好朋友，但并不是好伙伴。西班牙对华贸易赤字较大。**2016**年，双边贸易额为**274.4**亿美元，其中中国向西出口**213.1**亿美元，西对华贸易逆差巨大但比上一年有所下降。**2017**年上半年，双边货物贸易额为**148.2**亿美元，增长**8.1%**，西对华贸易逆差为**80.3**亿美元，继续下降**1.8%**。西班牙认为中国没有做到公平竞争，要求双方更加对等。西班牙自全球金融危机起就一直致力于吸引来自中国的投资，但不管是中国对西班牙的直接投资还是西班牙在中国的经济存在都没有达到西班牙领导层及工商界精英的预期。从**2015**年到**2016**年，中国对西投资上升了**120%**，中国在所有对西投资国中排名第十一位，但**2017**年由于房地产法规问题这种增长速度慢了下来。西班牙既将“一带一路”倡议看作是经济机会，又认为目前该倡议还没有给西班牙带来更多投资、给西班牙公司带来更好的商业机会，同时对中国出口过度产能、“幽灵项目”、与西班牙交通基建产业可能存在的长期竞争表示担心。西班牙支持欧盟的贸易防御工具以及欧盟外资审查机制。

西班牙的对华政策具有较强连贯性，无论哪个党派执政，都能持友好的对华政治态度。西班牙高层相信中国领导人的国内政策有其长远考虑，最终会使中国人民受惠。西班牙在欧盟对华政策上发挥着积极友好的作用，长期以来支持欧盟对华军售解禁，也支持欧中投资协议的达成。**2017**年**5**月，西班牙首相拉霍伊访华出席“一带一路”国际合作高峰论坛并表示，西高度评价“一带一路”倡议，愿同中方共同努力反对贸易保护主义。**6**月，西班牙国王费利佩六世在会见习近平主席时表示，西愿积极参与“一带一路”框架下基础设施、能源等领域合作。**9**月，费利佩六世和拉霍伊在会见中国国务委员杨洁篪时表示，西中双方一向尊重彼此的核心利益和重大关切，西方愿以**2018**年庆祝建交**45**周年为契机，积极参与共建“一带一路”倡议。不过，目前来看，西班牙的精英群体与普通民众对于中国的认知还存在相当程度的分化。根据皮尤研究所的调查显示，西班牙民众

在 2017 年对中国的看法尽管比 2016 年有所改善，但持负面看法的比例仍有 43%，而正面看法比例为 33%。

三、希腊对华政策

希腊齐普拉斯政府奉行积极友好的对华政策，把对华关系放在优先发展的战略位置。希腊总理齐普拉斯接连于 2016 年 7 月、2017 年 5 月访华，致力全面提升希中双边合作水平，双方共同发表了《关于加强全面战略伙伴关系的联合声明》，签署了《中希重点领域 2017-2019 年合作计划》。齐普拉斯在 2016 年 7 月指出，希中两国在涉及彼此核心利益的问题上有着共同立场，与中国这样一个全球性经济强国进行更密切的经济合作是希腊的愿望，希腊欢迎中国在重要的交通基础设施领域投资。齐普拉斯于 2017 年 5 月在出席“一带一路”国际合作高峰论坛时表示，希方很高兴能参与“一带一路”建设合作，认为“一带一路”倡议富有远见，意义重大，有助于亚欧大陆经贸、能源、运输、网络的互联互通。希腊在 2017 年 11 月参加了“16+1”峰会，并表示正考虑更加积极地参与“16+1”平台。近两年，希腊将比雷埃夫斯港 67% 股权出售给中远海运集团、支持中国国家电网公司参与希腊岛屿间联网与欧亚联网相关项目、阻止欧盟对南海仲裁案结果作出不利中国的反应、阻止欧盟在联合国发表批评中国人权纪录的声明、反对设立欧盟外资审查机制，希腊政府采取的这一系列实质性举措引人瞩目，将对华友好政策落到了实处。当然，希腊总理齐普拉斯和外交部长科恰斯也因此被一些欧洲领导人批评为以希腊在欧盟内的否决权作为筹码，将希腊变成了“中国的杀手锏”。

希腊作为欧盟成员国，在诸多方面认可欧盟及其政策。希腊经济基础薄弱、对外经济依赖度高，希望得到来自欧盟层面的支持，也希望同中国等重要的区域和全球大国发展关系。欧债危机之后，尤其是齐普拉斯政权上台后，希腊对欧盟提出的财政紧缩政策深为不满，齐普拉斯政府与欧盟机构在救助协议的实行上更是矛盾重重。这使希腊对华新政策被不少人质疑在某种程度上是为了找到欧盟的替代者。齐普拉斯政府对华高度友好的态度被认为既可能是实质性的，也可能是

策略性的，即向希腊的国际信贷人表明其得到了中国的支持，并不孤立。当前希腊对待中国及其投资严重依赖国内政治考虑，并没有一个清楚的战略，或者最多是一个半生不熟的战略。

目前来看，希腊对华友好政策具有一定持续性以及深化巩固的基础。首先，希腊现在的经济优先目标仍然是吸引外国投资。为了能在 2017 年后实现 2.5% 以上的经济增长率，希腊需要的投资量是其 GDP 的 18%，而 2015 年时的投资量是其 GDP 的 11%。希腊切实需要来自中国等方向的大量投资。其次，中国的“一带一路”倡议与希腊自己的打造国际交通运输枢纽的规划较为契合。更为重要的是，希腊政府的对华友好政策得到了该国民众的认可和 support。根据皮尤研究所的调查显示，希腊民众在 2017 年对中国持负面看法的比例为 40%，而正面看法比例达到了 50%。

四、结语

南欧国家在政治上普遍奉行对华友好政策。2017 年，这些国家能够一如既往尊重中国核心利益和重大关切，愿意考虑中国在敏感问题上的感受。南欧国家长期以来都将经济因素作为对华政策中的主要考量。南欧国家都是亚投行成员国，其中意大利、西班牙、葡萄牙、马耳他是亚投行意向创始成员国，希腊、塞浦路斯则是于 2017 年加入的普通成员国。南欧国家对“一带一路”倡议基本都持欢迎态度，希腊总理、意大利总理、西班牙首相参加了 2017 年的“一带一路”国际合作高峰论坛。2017 年，扩大对华贸易并使之更加平衡、进一步吸引中国投资并保护国内产业成为这些国家对华经济政策中的主要目标。

当然，南欧各国在对华政策和相关议题上的态度和举措存在一定区别。比如，希腊、葡萄牙、马耳他都反对建立欧盟外资审查机制，而意大利、西班牙则持支持立场。意大利、西班牙、葡萄牙、马耳他还支持加强欧盟的贸易防御工具。再比如，意大利、希腊都希望与中国在中东等其周边地区开展更多的第三方合作，而西班牙、葡萄牙则十分重视与中国在西语国家、葡语国家间加强合作。比较而

言，希腊对华政策在南欧各国中最为积极。此外，一些国家的民众在对华认知上和官方存有一定差异，比如意大利和西班牙民众对华持消极看法的比例相对更为突出。尽管民众层面这种对于中国的负面态度目前并没有对双边关系造成巨大损害，但这一现象无疑会对政府形成压力，即对华政策需要顺应民意、不能过于温和，在必要时就把矛盾转移到欧中层面。

总的来说，南欧国家对华友好，在欧盟整体对华政策中发挥着较为积极的作用。中国今后在制定对南欧国家战略政策和开展交往中需要进一步引导与巩固这种有利趋势，通过“一带一路”倡议等各类实际项目夯实友好关系，努力避免政党轮替、政府更迭、民众情绪波动等可能干扰其对华政策的不利因素的影响。

（作者：李安风（Andrea Ghiselli），复旦大学国际关系与公共事务学院科研助理；杨海峰，上海欧洲学会副秘书长）

后 记

近 10 年来，欧盟及其成员国的内部情况发生了剧烈变化。从 2009 年希腊债务危机爆发以来，欧盟陷入了持续的不稳定当中，经济上增长乏力，社会失业率上升并影响到社会安定，难民危机席卷整个欧洲，恐怖袭击此起彼伏，国内民粹主义情绪高涨，英国脱欧使欧洲一体化进程受到严重冲击，有些分离主义势力蠢蠢欲动，凡此等等，不一而足。从外部情况来看，早前的乌克兰危机、之后具有民粹主义与反建制色彩的唐纳德·特朗普当选美国总统、以及作为近邻的中东与北非始终存在的政治动荡（尤以叙利亚危机为代表），也为欧洲带来了不可预期的严峻挑战。

而另一方面，作为世界上最发达的地区之一，欧盟始终认为自己是世界格局当中的一极，并以其独特的力量发挥作用。比如，它自认为是一支“规范性力量”（normative power），以强大的经济力量和独有的软实力称雄于世，并具有对外传播自身文化、价值和规范的能力与义务。诚然，它依然是国际社会重要的行为体，它的科技力量、创新能力和经济整体实力能够影响全球。从整体来看，对许多国家和地区而言，欧盟是世界上最重要的贸易和投资伙伴、最重要的科技进口来源和最重要的外部援助来源。

因此，欧盟正处艰难时世，但依然十分强大。在此情势之下，欧盟及其成员国的对外政策（包括对华政策）正在不断进行调整，以适应现状的变化，并实现自身的抱负。

若以欧盟及其成员国对华政策而言，其调整又牵涉到中国自身的变化。而中国的变化又实在是人类历史上绝无仅有的国家迅速崛起的案例，它的发展速度令人惊叹，甚至于中国自身都难以完全迅疾地调整对外政策来适应这一变化。

无论如何，欧盟与中国都面临着几乎毫无经验可循的纷繁变化的世事，而对欧盟及其成员国来说，它们要制定一个既符合其自身利益诉求，同时也符合内外情势所允许实现其目标的对华政策是比较困难的，至少是一项巨大的挑战。面对中国，它需要维护诸多欧洲企业的利益，维护其自称的软实力，甚至维护其一贯以来道德与价值观上的优越感；然而，中国的经济实力和文化自信心在不断增强，它的历史传统也决定着它从来不会被动地接受异邦的训导。

尽管它们不存在地缘政治的根本性冲突，但具有强大实力和深远历史传统的两大力量在进行交往时，难免会出现各种难以预料的问题。对于欧盟及其成员国

来说，它如何与中国打交道已经成为一项紧迫的应认真对待的任务。从它于 2005 年发现并确定中国为一个竞争对手以来，它一直在调整其对华政策。那么对中国而言，深刻了解欧盟及其成员国针对自己的政策也成为一项重要的功课。

得益于复旦大学陈志敏教授早先时间所主持的“欧盟及其成员国对华政策”的项目，我们目前已经基本上形成了一支有关欧盟及其成员国或次地区对华政策观察与研究的团队，也正是有赖于这一便利条件，我们复旦大学国际问题研究院中欧关系研究中心与上海欧洲学会共同发起和组织撰写了 2017 年欧盟及其成员国对华政策年度报告。

在此，我们当然要首先感谢陈志敏教授，不仅在于他组建了一支相关的研究团队，也在于他始终对于我们组织撰写这份报告提供了热情的支持。除此之外，我们也要感谢欧洲学会的徐明棋教授、曹子衡博士等老师，这份报告是在曹博士担任学会秘书长期间所发起，他和徐教授等老师对于我们的工作一直给予关注和支持。另外，我们也感谢复旦大学的姚旭博士，他对本报告的印刷和发行做出了贡献。

当然，我们要衷心感谢所有作者，他们代表了上海欧洲研究界的上升力量，自始至终都热忱而认真地参与我们这项工作，而没有更多去计较身外之物。其实，我们也想通过这种方式来培育和团结上海欧洲研究的中青年学者，也为他们进一步的成长提供绵薄的助力。我们也相信，这份年度报告的研究团队是开放的，它应该会吸引更多的学者加入我们的队伍。

显而易见，作为首份年度报告，在整个内容结构、写作风格、分析深度上还存在诸多欠缺，我们希望各位读者对此能加以谅解，并报以宽容的态度。当然，我们更希望您能够提出批评和各种建设性的意见，以帮助我们今后的报告能够做得更好。我们还希望，这个报告能在一定程度上使各位加深在这一主题上的更多了解，或促进进一步的思考。这既是我们的初衷，也是我们持续工作的动力。

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、副教授）

杨海峰（上海欧洲学会副秘书长、博士）

2018 年 1 月 19 日

