



欧洲对华政策报告

(2023)

复旦大学中欧关系研究中心
上海欧洲学会

2024年4月

欧洲对华政策报告 (2023)

总第7期

复旦大学中欧关系研究中心
上海欧洲学会
2024年4月

申明

(1) 本报告由复旦大学国际问题研究院中欧关系研究中心和上海欧洲学会共同发布。(2) 本报告内容只代表作者观点，不代表上述机构观点。(3) 作者和上述机构拥有本报告全部知识产权，未经同意，请勿转载和发表。

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

目 录

前言	04
2023 年欧盟对华政策	06
2023 年德国对华政策	11
2023 年法国对华政策	17
2023 年英国对华政策	24
2023 年意大利对华政策	30
2023 年西班牙对华政策	35
2023 年丹麦对华政策	40
2023 年瑞典对华政策	44
2023 年匈牙利对华政策	48
2023 年波兰对华政策	54
2023 年捷克对华政策	58
2023 年罗马尼亚对华政策	62
2023 年爱尔兰对华政策	67
2023 年克罗地亚对华政策	72
2023 年波罗的海国家对华政策	75

前言

2023 年欧洲对华政策的最显著特征是寻求和中国构建更为紧密但有领域限制的经济合作关系的意愿在增强,但在政治上对中国的不信任感和疏离感也在持续提高。尽管这一年双边高层的频繁互动和经贸关系事实上的巩固为中欧战略与政治互信提升提供了令人乐观的情绪支持,但欧盟及诸多欧洲国家通过持续推动对华“去风险”和加强与西方同盟的政治和防务关系,及拓展与广大全球南方的综合性关系,又为欧盟正加强和中国开展地缘政治竞争对外行动提供了明显注脚。欧盟针对盟国和全球南方的对外政策在一定程度上服务于与作为其“制度性对手”的中国的竞争,譬如欧盟在这一年里加强了和日本、印度等与中国有政治或安全矛盾的国家的战略与防务关系,及与美国开展了在所谓印太地区的军事合作这些明显中国并不乐见的行动。因此,有充分理由相信 2023 年欧盟正强烈追求与中国更紧密的经贸关系(“去风险”领域除外),但其实也在强化和中国开展地缘政治竞争的能力,并寻求相应机会。

因此,可以完全肯定欧洲加强对华经贸合作的诚恳意愿,但对中国而言,还得看到这一意愿背后所潜藏的与中国开展地缘政治竞争的意图,包括其能力的提升。欧洲这一对华矛盾现象符合欧盟 2019 年制定“对华战略文件”后其对华战略的一贯立场,在这一“文件”中,欧盟将中国定位为“伙伴、竞争者和对手”,这一充满内在矛盾性的对华角色定位高度暗示欧盟的对华政策将具有“软的更软,硬的更硬”的长期特性,虽经全球疫情、俄乌冲突而未改。

是故,2023 年欧盟及其成员国基于多种原因主动坚持自 2022 年底以来所寻求改善和中国关系的立场,这些原因包括中美博弈烈度的相对缓和、跨大西洋关系因美国不久后大选所带来的不确定性、俄乌冲突旷日持久背景下欧洲经济的持续下滑、及中欧双边经贸关系中不利欧洲局面的产生等,但鉴于欧洲赋予中国的长期身份定位和欧盟自我身份从“规范强权”向“地缘政治强权”的转移,欧洲及其成员国对华政策的合作、竞争及对抗的同时存在也就不足为奇。只是 2023 年它对在双边层面推动合作的强调更为明显,而它在第三方所开展的针对中国的很多竞争与对抗行动因低调掩藏而不太为人所知。

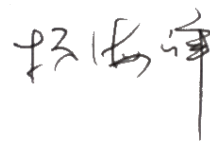
对中国而言,它依然可以充满信心获得来自欧洲在经济乃至国际治理领域的双边合作诉求,但与此同时在所有领域的双边冲突也会或强或弱的存在或出现。即使在经济领域,或尤其在经济领域,中欧间的合作会加深,但矛盾也会日益凸

显，尤其欧洲会以“去风险”的话术来提供自我行动依据，并采取更具挑战性和系统性的方法来抵制来自中国的高烈度竞争，并通过涉华事务和在第三方的地缘政治竞争来配合对华经济竞争。总之，欧盟未来的对华政策是乐观和悲观、友谊和敌意、稳定和混乱的混合体，这些特征取决于欧盟及其成员国在何时何地 and 针对哪一领域发展对华关系。

无论如何，对中国而言，需要高度重视和精细区分欧盟和成员国及欧洲内非欧盟成员国（包括英国）对华政策的细微而又重大的差异性，这些差异是确保中国能够和欧洲即使存在深刻的政治误解和不信任条件下，依然能发展具有正面意义的中欧关系的条件。因此，决定中欧关系未来的基础不完全是中国与欧盟的合作，尽管它非常重要，而很大程度上是中国与德国、法国、匈牙利、塞尔维亚、希腊和广大其他欧洲国家间的双边合作。在大国竞争的宏阔背景下，中欧应致力于双方更为精细、深沉和规范化的合作关系，增进一切可能的合作，减少一切非必要的冲突，这符合中欧双方的各自利益。

复旦大学中欧关系研究中心副主任简军波

上海欧洲学会秘书长杨海峰



2023 年欧盟对华政策

“战略自主”还是“去风险”？

严少华

复旦大学中欧关系研究中心青年副研究员

在经历 2022 年俄乌冲突冲击后，2023 年欧盟对华政策回到了相对稳定的轨道，寻求“稳定和建设性的对华关系”成为欧盟的重要政策目标之一。为此，欧盟加强了与中国的高层互动和交往，政治上的“重新接触”和高层对话的全面恢复是 2023 年欧盟对华政策的重要特征。同时，欧盟内部开展了密集的对华政策讨论，出台了《欧洲经济安全战略》以及欧洲理事会决议等涉华文件，显示出在俄乌冲突背景下，对华政策仍然是欧盟重要议程。

围绕对华政策，欧盟内部存在不同的愿景和分歧。2023 年 4 月，法国总统马克龙和欧盟委员会主席冯德莱恩共同访华，但这两者实际上分别代表了两种不同的对华政策理念。马克龙是“战略自主”的代表，他在访华期间呼吁欧洲应追求战略自主，避免追随美国卷入台海冲突。冯德莱恩则是“大西洋主义”的代表，她在访华前发表中欧关系演讲，提出“去风险”的对华政策方针，试图为后疫情时代和俄乌冲突背景下的欧盟对华政策设定新的基调。

从 2023 年欧盟对华政策实践来看，冯德莱恩的“去风险”论比马克龙的“战略自主”论赢得了更多共识，成为欧盟对华政策一种新的主基调。以《欧洲经济安全战略》为抓手，冯德莱恩在很大程度上主导了 2023 年欧盟对华政策议程，欧盟委员会也在欧盟对华政策制定和实施中发挥了更大的作用。《欧洲经济安全战略》的另一个重要影响是欧盟对华政策中经贸与安全考虑相互交织，而且天平逐渐向安全倾斜，这也引起了欧盟成员国与欧盟委员会在对华政策上的分歧。

一、2023 年欧盟对华政策背景

2023 年欧盟对华政策有三个重要的背景：一是欧洲战略自主持续推进；二是美欧分歧在 2023 年有所上升；三是欧盟经济困境与中美关系缓和提升了欧盟对华合作需求。

（一）欧洲战略自主持续推进

俄乌冲突强化了欧洲对美国 and 北约的防务依赖，但欧洲战略自主仍然在不断演化和推进。法国总统马克龙在 2023 年 4 月访华结束后再次呼吁欧洲应该追求战略自主，引发了一场大讨论。欧洲理事会主席米歇尔则表示，马克龙关于战略

自主的理念在欧洲并不孤立。这说明战略自主在欧洲具备了一定的政治基础。在对战略自主最为关键的防务领域，欧盟内部正在发生量变与质变。就量变而言，欧盟成员国提升了北约框架下的防务预算，强化了对防务产业的投入并更加注重成员国在防务产业领域的协调。据统计，2023 年有 18 个北约成员国的防务预算达到了 2% 的门槛要求，这一数字是 2014 年的 6 倍。就质变而言，2023 年 4 月，芬兰放弃传统的中立政策，正式加入北约，瑞典加入北约的申请也取得关键进展，表明欧盟内部战略文化正在酝酿新的变化。

（二）美欧分歧有所上升

2023 年美欧在经贸、安全和政治领域的分歧有所上升。在经贸领域，欧盟与美国围绕《通胀缩减法案》的分歧仍未解决。欧盟认为这一法案对欧洲相关产业构成歧视和挑战，也违反了 WTO 的规则。10 月 20 日美欧峰会未能就《全球可持续钢铝协议》达成一致，反映美欧在气候变化、贸易以及对华政策等领域仍然存在分歧。在安全领域，美欧在援乌制俄的责任分担上也遇到了新的挑战。10 月 2 日，美国国会就过渡性财政预算案达成一致，但由于亲特朗普的共和党强硬派议员的反对，对乌克兰的援助款项并没有包括在其中。欧盟虽然承诺继续增加援助，但难以完全填补美国留下的空白。在政治领域，随着 2024 年美国大选的临近以及特朗普在民调方面的领先，欧盟对特朗普回归的疑虑增加，这种疑虑使欧盟在与拜登政府开展合作方面有所保留。

（三）欧盟经济困境与中美关系缓和提升欧盟对华合作需求

2023 年欧盟政策议程的一个重要变化是在俄乌冲突之外，经济竞争力问题重新成为欧盟关注重点。欧洲开始逐渐意识到过度关注地缘政治与经济安全的做法正在伤害欧洲的经济竞争力，尤其是与美国经济差距的进一步扩大加剧了欧盟的焦虑。因此，欧委会主席冯德莱恩在 2023 年的盟情咨文演讲中用了三分之一的篇幅阐述如何恢复欧盟经济竞争力的问题。2023 年 9 月，意大利前总理恩里克·莱塔 (Enrico Letta) 受欧洲理事会委托起草了一份关于欧洲单一市场未来的报告，报告的核心就是修复单一市场的问题和提升欧盟经济竞争力。这份报告预计 2024 年 3 月提交欧盟峰会讨论，将为下一届欧盟委员会和 2024 年两个欧盟轮值主席国（比利时与匈牙利）的工作提供重要指导。2023 年 11 月，中美在旧金山举行峰会，中美关系有所缓和，也为欧盟稳定对华关系提供了动力。

二、2023 欧盟对华政策趋势与特点

2023 年是中欧全面战略伙伴关系建立 20 周年的重要历史节点。在 5 月份举行的欧盟非正式外长会议和 6 月份举行的首脑峰会上，欧盟重申对华“三重定位”的适用性，并强调要在对华关系的三个层面同中国“接触” (engage)。也就

是说，对华“接触”不仅适用于“三重定位”中合作的层面，也适用于竞争与对抗的层面。这表明欧盟无意与中国走向对抗和冲突，是对“三重定位”的进一步阐释和说明。在这一定位的指导下，2023年欧盟对华政策呈现三个趋势：一是双方官方沟通机制全面重启和恢复；二是经贸“去风险”成为对华政策新基调；三是对华政策安全考虑加深，并泛化至经贸甚至人文领域。

（一）政治对话全面重启

在政治上，欧盟延续了2022年底以来的对华“接触”态势，中欧各层次和领域的对话机制全面恢复和重启。2月17日，欧盟同中国举行了第38次人权对话，表明在人权问题上欧盟开始从对抗性的“制裁”开始重新回到“对话”的轨道。4月，欧盟委员会主席冯德莱恩随法国总统马克龙访华，开启了欧盟同中国政治对话的序幕。中欧环境与气候高层对话（7月4日）、中欧数字高层对话（9月18日）、中欧经贸高层对话（9月25日）、中欧高级别战略对话（10月13日）四大高层对话机制顺利举行。12月，第24届中欧峰会在北京举行，欧盟继续释放出沟通与稳定的积极信号。

（二）经贸“去风险”成为新的主基调

冯德莱恩在3月访华前的演讲中首次提出对华“去风险”，以区别于美国的对华“脱钩”论调。这一理念在欧盟内部获得了越来越多的共识，成为欧盟对华政策新的主基调和关键词。鉴于中国对“去风险”的高度关切，欧盟对“去风险”进行了更加谨慎的阐述。10月份，欧盟外交与安全政策高级代表博雷利在访华期间强调，对华“去风险”不是出于政治原因，不是敌对工具，是欧洲增强防御能力的措施，也是回应欧洲公众的诉求。在11月的对华政策演讲中，冯德莱恩进一步阐述了“去风险”的三大支柱，包括（1）捍卫欧洲的合法经济利益；（2）通过对话解决分歧；（3）合作伙伴的多元化。尽管欧盟声称“去风险”将遵循适度 and 精准的原则，但在实践中，“去风险”可能导致欧盟保护主义抬头。相比以前，欧盟对华经贸政策的风险偏好有提升。欧盟似乎在更加武断和不计后果地使用单边工具和保护主义措施来解决中欧经贸问题，比如欧盟对中国新能源汽车、风机和钢铝产品等产品开展的“反补贴”调查，给中欧经贸关系带来新的挑战。

（三）安全考量加深和泛化

在俄乌冲突和美国压力影响下，欧盟对华政策中的安全考虑进一步加深，并泛化至经济、贸易、技术乃至科研领域。在俄乌冲突问题这一传统安全问题上，欧盟对中国的期待变得更为现实，将关注的重点放在所谓的中国是否向俄罗斯提供物质和军事支持上。欧盟一度将13家中国实体纳入拟制裁名单，但随后改为在中欧峰会层面提出这一问题，表明欧盟仍然希望通过外交渠道处理这一问题。欧盟也越来越多地从安全角度看待与中国在经贸与技术领域的合作。2023年3

月，欧盟委员会以安全为由，在官方设备上禁用 TikTok，欧盟理事会和欧洲议会随即宣布了同样的措施。6 月 15 日，欧盟委员会首次公开点名，将华为和中兴两家中国通讯企业列为所谓“高风险供应商”，并呼吁成员国排除两家中国企业的设备。尽管缺乏明确的证据，但欧盟对中国两家代表性高科技企业的打压是欧盟将安全问题泛化的直接表现。随着《欧洲经济安全战略》及其一揽子倡议的出台，这一趋势可能进一步加剧。

三、2024 年欧盟对华政策展望

2024 是史无前例的大选年，欧盟将进入新的选举周期，尤其是 6 月欧洲议会选举将是非常关键和具有重要影响的一次选举。此外，葡萄牙（3 月）、克罗地亚（4 月）、比利时（6 月）和奥地利（秋季）等欧盟成员国也将先后进行选举。如此密集的选举意味着 2024 欧洲政治有可能发生新的变化，值得密切关注。

展望 2024 年，三大新的因素可能塑造欧盟的对华政策走向。一是欧盟内部的右翼民粹主义的崛起，可能对欧盟对华政策构成挑战。由于右翼民粹主义强调“主权”，欧盟《经济安全战略》的落实可能面临更大的阻力；二是美国大选的不确定性。如果特朗普当选，跨大西洋关系将再次受到冲击，欧洲战略自主倾向会进一步强化；三是中国的外交政策。欧盟对中国外交政策，尤其是对欧政策高度关注。中国重视中欧关系的战略意义和全球影响，欧洲将是 2024 年中国外交的重点方向。随着中国对欧盟成员国出台免签措施和 2024 中欧人文交流年的确立，中欧高层交往和人文交流有望继续保持良好的势头。

表 1：近五年中欧双边贸易统计（单位：万美元）

	2022	2021	2020	2019	2018
中国从欧盟进口	48789985	47822114	37256702	37708316	37943276
中国向欧盟出口	74115224	70079434	53568103	49974865	47459772
欧盟对华投资	1197604	711570	747027	807360	1119350
中国对欧投资	1110000	1087480	1269565	1051992	658839

（来源：国家统计局）

表 2：2023 欧盟与中国部长级以上交流

时间	会晤形式及内容
4 月 12 日	欧盟委员会主席冯德莱恩与法国总统马克龙访华
7 月 4 日	中欧环境与气候高层对话，欧盟委员会执行副主席弗兰斯·蒂默曼斯出席和中国国务院副总理丁薛祥出席
9 月 9 日	欧洲理事会主席米歇尔以及欧盟委员会主席冯德莱恩在 G20 峰

	会期间与中国国务院总理李强会面
9月18日	第二次中欧数字领域高层对话，欧盟委员会副主席尧罗娃与中共中央政治局委员、国务院副总理张国清共同主持
9月25日	第十次中欧经贸高层对话，欧盟委员会执行副主席、对话欧方牵头人东布罗夫斯基斯与中共中央政治局委员、国务院副总理、中欧经贸高层对话中方牵头人何立峰共同主持。
10月13日	第十二轮中欧高级别战略对话，欧盟外交与安全政策高级代表博雷利与中共中央政治局委员、外交部长王毅共同主持
12月7日	欧洲理事会主席米歇尔和欧盟委员会主席冯德莱恩出席第24次中国-欧盟领导人会晤

2023 年德国对华政策

刘丽荣

复旦大学国际问题研究院中欧关系研究中心副教授

危机是 2023 年德国国内政治的底色。俄乌战事蔓延，拖累德国经济；巴以冲突引爆中东局势动荡，难民危机卷土重来。红绿灯政府内部纷争不断，危机情绪推动极右翼政治势力抬头。在国内外多重危机的背景下，德国政府在 2023 年 7 月首次发布全面的《中国战略》，该文件被视为未来德国在各领域对华行动的指南。《中国战略》作为一种方向性的探讨，也在某种程度上反映了德国政府内部对华政策的分歧。

一、2023 年德国对华政策的背景

2023 年德国经济出现负增长，未能延续新冠疫情结束之后的复苏势头。受俄乌冲突和巴以冲突两场战争的影响，德国国内民意撕裂，政治、经济和社会发展面临诸多问题，具体表现在三个方面：

（一）德国经济发展停滞不前，人口总数达到历史峰值：根据德国联邦统计局 2024 年 1 月公布的数据，2023 年德国国内生产总值比上年下降了 0.3%；持续不断的移民潮使德国人口达到创纪录的水平，到 2023 年底，德国人口总数攀升至 8470 万。虽然经济增长乏力，但是德国名义国内生产总值在 2023 年超越日本，成为仅次于美国和中国的全球第三大经济体。

（二）德国政党碎片化现象加剧，政治光谱发生重大变化：1. 左翼党因内部分歧无法弥合，分裂为两个政党，联邦议会的左翼党团被迫解散，德国的左翼政治力量遭到削弱。2. 极右翼选择党支持率持续上升，超越社会民主党，跃升为德国第二大党。3. 社民党、绿党和自民党组成的执政联盟民心失稳，支持率徘徊在 30% 的低位。

（三）红绿灯政府内部斗争激烈，应对危机力不从心：1. 面对战争阴霾，联邦国防军改革出师不利。迫于美国的压力，德国在援乌问题上被动承担领导角色，这意味着德国在深度介入俄乌争端方面又迈出了重要的一步；2. 难民人数不断增加，许多城市不堪重负，红绿灯政府被迫举行难民峰会，寻求在欧洲和国家层面采取更为严格的驱逐和庇护接纳措施；3. 绿党推动的环保政策引发去工业化的担忧，对经济和民生造成冲击，民众不满情绪高涨，持续不断的抗议活动使德国社会陷入失序。

二、2023 年德国对华政策的基本内容

历经长时间的争论和博弈，德国联邦政府于 2023 年 7 月发布首份《中国战略》文件。2021 年 12 月红绿灯政府上台伊始，即将制定对华战略提上了议事日程。在对华政策方面，德国执政联盟内部一直存在比较大的分歧：社会民主党主张以问题为导向，继续默克尔务实合作的对华政策；绿党和自由民主党强调以价值为导向，对中国事务持批评态度。红绿灯政府发布《中国战略》，旨在统一执政联盟内部的对华政策，为德国政界、商界以及社会各界制定与中国交往的框架。综观《中国战略》文件，有三个核心内容值得关注：

（一）合作与竞争共存。在对华定位上，《中国战略》沿用欧盟就中欧关系提出的三重定位，即中国是“伙伴、竞争者和制度性对手”。2023 年 2 月发布的《慕安会报告》一度对这一叙事方式进行了调整，强调制度竞争，避谈合作。《中国战略》在这一问题上的表述相对温和，以竞争为背景，但是合作仍是基调。文件强调两国关系中的对抗和竞争因素，试图在系统性对抗的背景下探讨中德合作的方法和手段。在应对气候变化、粮食安全、全球稳定以及重债国重组等方面，中国被视为德国不可或缺的合作伙伴。

（二）“反脱钩”与“去风险”。在过去三十年间，中德两国保持着密切的贸易联系。《中国战略》强调维系中德经济相互依存关系的重要性，重申德国政府不寻求与中国经济“脱钩”。文件呼吁德国在整体上实现经济关系的多样化，由此减少关键依赖关系造成的经济风险。《中国战略》明确指出，所谓的德国经济去风险，是在亚洲建立并扩大平衡的合作伙伴关系，而不是将自己封闭在中国之外。

（三）德国优先。针对全球技术领先地位的竞争，《中国战略》在许多方面加大了对中国的防备，明确提出维护德国的价值和利益。首先，德国政府要求增加对关键基础设施投资的保护，关注创新技术和敏感技术的安全问题。未来中国投资者收购德国公司，可能会遭遇更为严苛的投资审查机制。其次，德国政府要求加强经济安全，对关键技术的出口及其最终用途进行严密监控。受地缘政治紧张局势以及美国出口管制的影响，未来德国会不断强化技术出口的管制法规。第三，《中国战略》要求加强德国的技术主权，加大研究、开发和创新领域的投资，明确提出阻止中国对全球技术标准日益增长的影响力。第四，德国政府要求加强原材料供应安全，计划对关键依赖项目进行持续监控，鼓励德国企业发展原材料伙伴关系，实现供应链多元化，由此减少对中国的依赖。第五，在经济领域，德国政府致力于为德国企业进入中国市场创造更多的便利条件。

三、2023 年德国对华政策的影响分析

《中国战略》是德国执政联盟各方妥协的结果，采取了相对温和的中间立场。绿党最早提出的中德经济脱钩的目标，在最后文本中被明确否决。文件多次提及“去风险”，但是对实现这一目标的路径缺乏清晰的表述，更多的是一种面向德国企业的政策性呼吁。作为德国在各领域对华行动的指南，《中国战略》对近期中德关系的发展具有一定的影响，主要表现在以下三个方面：

（一）德国政府各部门将以《中国战略》为基础，加强对涉华事务的审查。德国工业联合会的一份分析报告指出，在实施《中国战略》的过程中，预计所有德国联邦部门都将定期审查与中国有关的文书，所有促进对外贸易的措施都将在未来得到审查和调整。其中，德国联邦教育与研究部将重新审查与中国的科研合作项目，联邦经济和气候保护部也将审查外贸工具对中国的敏感性。2023年上半年，绿党主政的德国经济部已经改变了对华经济政策的方向，为德国在华工业投资的担保额度设定了上限。

（二）在双边贸易领域，中国作为德国出口市场的重要性不断下降。2022年，中国连续第七次成为德国最重要的贸易伙伴。中国是德国第一大进口供应国，但是在德国的出口市场排名中，中国从2021年的第二位下滑到2022年的第四位。美国是德国最大的出口市场，法国和荷兰紧随其后。德国对华出口增长缓慢有诸多原因，其中一个趋势值得关注，即德国企业在中国的本土化程度不断提高，越来越多的业务活动实现本地化，包括供应链结构，不再依赖德国对华出口。

（三）在双向投资方面，德国对华直接投资先扬后抑，中国对德直接投资受到限制。虽然德国政府呼吁德国企业“去风险”，并对投资担保设定上限，但是德国对华直接投资仍处于较高水平。根据德国联邦统计局公布的数据，2022年，德企在华直接投资存量增至1140亿欧元，约为德国所有对外投资的7.2%。2023年德国对华直接投资出现先扬后抑的现象：根据德国经济研究所公布的数据，2023年上半年，德国企业对华直接投资流量为103亿欧元，仅次于2022年上半年创纪录的120亿欧元。中国在德国所有海外直接投资流量中所占的份额也从2019年的5.1%攀升至2023年上半年的16.4%。需要指出的是，这些资金大部分来自德企在中国创造的利润，然后进行再投资。但是这一增长态势在2023年下半年发生转折，德国经济研究所的数据表明，德国对华投资在2023年第三季度出现大幅下滑。如何解释这一波动，仍有待更为全面的数据分析。

在审查中国对德投资方面，《中国战略》要求在投资的开放性和国家安全利益之间取得平衡。受德国对华经济政策紧缩的影响，2022年中国对德直接投资未能继续2021年的增长态势。根据《2022年度中国对外直接投资统计公报》的数据，2022年中国对德直接投资流量为19.8亿美元，存量为185.5亿美元。迄今为止，德国仍是对华投资金额和项目数最多的欧盟国家，也是中国企业对外投

资的重要目的地。

四、德国对华政策趋势预判

“去风险”和“减少依赖”是2023年德国对华政策的核心内容，但是对于如何界定和量化关键依赖关系，德国政府缺乏明确系统的表述。值得注意的是，德国许多经济政策研究机构正在开展相关研究，模拟量化与中国硬脱钩的成本，探讨逐步风险最小化的路径。

基于中国在全球政治和经济的影响力，德国仍然把中国视为重要的合作伙伴。2023年德国政府发布的《中国战略》，很大程度上参考了欧盟的战略思想。政策制定的经济逻辑有所弱化，地缘政治的视角得到强化。战略文件重申与欧盟对华政策保持一致，同时强调德美协调合作的必要性。鉴于欧盟层面尚未制定内容如此广泛的中国战略，德国政府的这份文件有望成为未来德国和欧洲与其他地区进行对华政策协调的基础。

中美关系的演变对德国对华政策的走势具有重要影响。2024年美国即将举行大选，不排除美国国内政治发生重大变化的可能。随着地缘政治局势的变化，德国外交与安全政策面临自身定位不断调整的压力，未来中德关系可能面临更多的冲突和分歧。

《中国战略》没有改变德国对华政策的现有结构。鉴于德国总理府与各部委之间的对华政策定位存在明显差异，该战略很难发挥实质性的影响力。红绿灯政府的支持率在岁末年初跌入低谷，政府公信力急剧下降。如果执政联盟难以存续，德国对华政策还将面临新的调整。

表一、中德双边贸易额：2017-2022（单位：亿欧元）

	德国对华出口	德国自华进口
2017	861.41	1018.37
2018	930.04	1060.65
2019	959.84	1100.54
2020	958.40	1173.73
2021	1035.64	1429.64
2022	1069.46	1906.60

图表自制。数据来源：德国联邦统计局。

表二、德国对华直接投资流量与存量：2017-2022（单位：亿欧元）

	流量	存量
2017	63	816
2018	39	884
2019	33	899

2020	1	896
2021	57	1027
2022	115	1140

图表自制。数据来源：德国联邦统计局 / 德国经济研究所 / 德国联邦银行。

表三、中国对德直接投资流量与存量：2017-2022（单位：亿美元）

	流量	存量
2017	27.2	121.6
2018	14.7	136.9
2019	14.6	142.3
2020	13.8	145.5
2021	27.1	167.0
2022	19.8	185.5

图表自制。数据来源：中华人民共和国商务部 / 国家统计局 / 国家外汇管理局《2017-2022年度中国对外直接投资统计公报》。

表四、2023年度中德部长级以上双边交流

2023年12月5日，中国共产党与德国联盟党在北京举行第十二次政党对话。
2023年12月4日，中共中央对外联络部部长刘建超在北京会见由德国联邦议院联盟党党团副主席瓦德普尔率领的联盟党代表团。
2023年11月22日，外交部副部长邓励同德国外交部国务秘书巴格尔在北京举行中德副外长级政治磋商。
2023年11月3日，国家副主席韩正在北京会见德国博世集团董事会主席斯特凡·哈通。
2023年11月3日，国家主席习近平同德国总理朔尔茨举行视频会晤。
2023年9月26日，第四次中德高级别安全对话在柏林举行，中共中央政治局委员、中央政法委书记陈文清出席开幕式并致辞。
2023年6月20-21日，国务院总理李强在访德期间会见巴伐利亚州州长索德尔。
2023年6月20日，国务院总理李强在柏林同德国总理朔尔茨出席第十一届中德经济技术合作论坛闭幕式并发表讲话。
2023年6月20日，国务院总理李强在柏林总理府同德国总理朔尔茨共同主持第七轮中德政府磋商。
2023年6月19日，国务院总理李强在柏林同德国工商界代表座谈交流。
2023年6月19日，国务委员兼外长秦刚同德国外长贝尔伯克通电话。
2023年6月19日，国务院总理李强在柏林总统府会见德国总统施泰因迈尔。

2023年6月6日，中共中央政治局常委、全国政协主席王沪宁在北京会见由德国社会民主党联合主席克林贝尔率领的代表团。
2023年6月5日，中共中央政治局常委、国务院总理李强在北京会见由德国社会民主党联合主席克林贝尔率领的代表团。
2023年5月31日，中共中央政治局委员、中央外办主任王毅在北京会见德国总理外事顾问普吕特纳。
2023年5月31日，国务委员兼外长秦刚在北京会见德国总理外事顾问普吕特纳。
2023年5月24日，中国政府欧亚事务特别代表李辉在柏林同德国外交部国务秘书米夏埃利斯举行会谈。
2023年5月10日，德国总理朔尔茨在柏林会见国务委员兼外长秦刚。
2023年5月9日，国务委员兼外长秦刚在柏林同德国外长贝尔伯克举行会谈。
2023年4月27日，商务部部长王文涛在柏林与德国副总理兼经济和气候保护部长哈贝克举行会谈。
2023年4月26日，商务部部长王文涛在柏林会见德国总理府部长施密特。
2023年4月25日，商务部部长王文涛在德国慕尼黑与巴伐利亚州长索德尔举行会谈。
2023年4月14日，国务委员兼外长秦刚在北京同德国外长贝尔伯克举行第六轮中德外交与安全战略对话。
2023年3月2日，外交部长秦刚在新德里出席二十国集团外长会议期间会见德国外长贝尔伯克。
2023年2月17日，中共中央政治局委员、中央外事工作委员会办公室主任王毅在出席慕尼黑安全会议期间会见德国外长贝尔伯克。
2023年2月17日，德国总理朔尔茨在慕尼黑会见出席第59届慕尼黑安全会议的中共中央政治局委员、中央外事工作委员会办公室主任王毅。

2023 年法国对华政策

不同层面的差异化战略

薛晨

上海外国语大学法语系副研究员；上海外国语大学区域国别研究院法国与法语
国家研究中心智库研究员

张骥

复旦大学国际关系与公共事务学院教授、副院长；复旦大学法国研究中心主任

2023 年，法国马克龙政府寻求“战略自主”同时，基于欧盟对华角色定位“三分法”，在不同层面采取了不同政策，合作和竞争的两面性不断加深。

一、法国对华政策的国内、国际背景

在国内层面，自马克龙进入第二任期后，选举压力减小，积极推进国内政治、社会改革进入深水区，但这对其支持率造成影响。一是延迟退休年龄的退休制度改革冲击马克龙的支持率，尤其是政府积极推动通过宪法第 49 条第 3 款绕过国民议会投票强推退休改革，进一步引发民众的大规模抗议和罢工浪潮，并引发法国国内及其他欧洲国家对于政府是否符合“民主”标准的质疑。二是巴黎郊区骚乱凸显法国长期存在的移民融入问题。为处置移民骚乱及其他社会抗议，法国警方长期超负荷工作。三是移民法案改革被认为是法国甚至整个欧洲进一步“右转”的标志。移民法案引发国内左翼强烈反对，质疑马克龙政府从其标榜的“非左非右”向“右转”。值得一提的是，在同一时间段，欧洲范围内多国修改移民和庇护相关法案，欧盟内部也就《移民和庇护公约》达成政治协议。

国际形势也造成了法国国内社会矛盾的进一步爆发。一是俄乌冲突不断延宕，导致欧元区通胀对法国造成持续冲击，法国已成为欧元区内通胀率最高国家之一，经济增长情况也被普遍看衰，国内对于是否应该继续军援乌克兰的反思增多；二是巴以冲突发生后，法国国内穆斯林群体和犹太群体间矛盾和冲突爆发，而法国政府试图保持“政治正确”的做法加剧了双方的矛盾；三是在法美关系中，面对美国总统选举带来的不确定性，及美国基于其自身利益忽视盟友利益的做法，法国开始采取部分“防御性”政策，避免紧密追随美国带来的损害。例如在联合国安理会涉巴以冲突决议上，法国与美国保持了较大距离。

在上述国内外背景下，法国在对外政策上，试图将包括法国-东盟关系、法国-非洲关系在内的对外关系延展到欧盟层面，组织召开了欧非峰会、欧盟-东盟峰会，试图在弥补法国自身实力不足的同时展现法国作为欧盟国家和欧盟领导者

的双重角色。为推进其印太战略，马克龙在 2023 年访问了法国位于太平洋的海外领地，首次正面表达了法国重视其在太平洋上的利益，法国智库也将马克龙此举视为应对当前正在不断崛起的中国，一定程度上将中国视为法国扩展太平洋范围内利益和影响力的“威胁”。

二、调整中的对华政策：在不同层面采取不同战略

相较于马克龙总统第一任期在对华政策中表现出的竞争与合作“两面性共存”的态势，2023 年，法国对华政策出现了一些调整。基于欧盟对华角色定位“三分法”，为持续推进其全球地缘政治战略目标及作为欧盟领导者继续引领欧盟推进一体化的“欧洲雄心”，法国在对华政策中，通过在不同层面采取不同政策，进一步凸显出其对华政策中的“两面性”特征。

在双边关系层面，两国持续推进，关系升温。中法保持了高频次的高层双边交流和战略沟通。马克龙总统实现了新冠疫情后的对华国事访问，访华期间与中方发表了《联合声明》。随后，中法双方也切实落实《联合声明》中相关内容，在年内举行了中法战略对话、高级别经济财金对话和高级别人文交流机制会议，持续推进在经济、贸易、教育、人文交流领域的合作，迎来建交 60 周年。

对于中国周边国家，马克龙政府试图通过强化双边/小多边关系，在推进其印太战略的同时，提升法国形象。马克龙与日本首相岸田文雄除了在 G7 峰会的见面外，还在年末确定了法日共同路线图（2023-2027），意在加强双方各领域交流，加强面对国际危机和全球挑战时的密切协调，并准备加快法国和日本公司间合作，以维护供应链安全。马克龙邀请印度总理莫迪访法并参加国庆阅兵，确定了法印伙伴关系，以应对地区和全球挑战，同时拟基于“地平线 2047”、印太路线图等规划，加强法印间防务合作，以及在印太和非洲地区的合作。上述对外关系一定程度上具有制衡中国的意味。

另外，法国倾向利用欧盟表达对华关系中强硬方面的立场。法国借助维护欧盟内部“一致声音”、展现欧盟团结为理由，支持欧盟基于意识形态的对华“制度性竞争对手”的定位，主导或参与了制定带有强烈对华贸易保护主义色彩的欧盟政策文件，其中包括 2023 年末启动对华电动车反倾销和反补贴调查，主导制定并公布新版“关键原材料”清单等。同时，法国还利用其与东盟、非洲等国家关系，在积极推动对华所谓“去风险”政策的同时寻求供应链替代者。

在全球层面，法国对华采取竞争与合作并存的政策。在希望与中国进一步展开合作的领域，包括在俄乌冲突和巴以冲突问题上，法国希望中国能为结束冲突“出力”；同时法国也希望中国能够充分理解“法国立场”。在气候变化、人工智能、核能等领域，法国也不断推进与中国的合作。但在日本核废水排海等问题上，

基于其自身利益，法国并未充分重视中国的立场和利益。

三、展望

2024 年是中法建交 60 周年和中法文化旅游年，法国也将举行巴黎奥运会、第二届 AI 实体峰会等重大活动，双边关系面临新的机遇。

在可预见的未来，中法在双边层面合作依然大于竞争。双方将借助建交 60 周年和巴黎奥运会契机开展一系列人文交流活动，增进高层往来，改善双方相互认知，促进人员往来。另外，基于最新《中法联合声明》，两国有机会开展多层次多领域合作。在国际场合，中法在应对金融领域风险和地区性冲突等带来的次生伤害及全球治理问题上，具有展开务实合作的可能性。包括在缓和俄乌冲突、巴以冲突等地区热点问题上，法国对华合作需求上升，双方存在战略协调空间。作为联合国安理会常任理事国的中法在联合国层面也存在合作空间。

尽管中法有望利用建交 60 周年契机进一步推动紧密持久的全面战略伙伴关系，但法国是否能够摒弃意识形态差异，在寻求“战略自主”的同时抵御来自欧盟层面“政治正确”舆论环境的影响，避免在中美战略博弈中选边站队，仍然需要马克龙政府发挥政治智慧和战略定力。

表一：2017 年至今中法经贸交流（单位：十亿美元）

年份	中国对法出口	法国对华出口
2018	43.8	24.4
2019	49	23.3
2020	39.9	19.6
2021	45.94	39.13
2022	45.37	26.65

数据来源：2018-2020 年、2022 年中法海关数据；2021 中华人民共和国外交部

表二：2022 年中法部长级以上双边交流

时间	地点或方式	交流情况
1 月 16 日	电话	中共中央政治局委员、中央外事工作委员会办公室主任王毅同法国总统外事顾问博纳通电话，就中法交往重要议程交换了意见。
2 月 15 日	法国巴黎	法国总统马克龙会见到访的中共中央政治局委员、中央外事工作委员会办公室主任王毅，王毅首先向马克龙转达习近平主席的问候，并表示中国愿同法国全面重启各方面合作。马克龙请王毅转达对习近平主席的问候，表示法中应加强战略对话。双方还就乌克兰问题深入交换了意见。

2月15日	法国巴黎	中共中央政治局委员、中央外事工作委员会委员办公室主任王毅会见法国外长科隆纳。双方就中法合作、共同关系的国际地区问题交换了意见。
2月16日	比利时布鲁塞尔	驻欧盟使团团长傅聪大使会见法国常驻欧盟代表菲利普·雷格利斯-科斯塔大使。双方就中欧关系、欧洲一体化、乌克兰危机等问题进行交流。
2月16日	法国巴黎	中共中央政治局委员、中央外事工作委员会委员办公室主任王毅同法国总统外事顾问博纳共同主持第二十三次中法战略对话。双方就中法战略合作、全球债务、气候变化、生物多样性、粮食安全以及乌克兰危机等议题深入交换了意见。
2月16日	法国巴黎	中共中央政治局委员、中央外事工作委员会委员办公室主任王毅在巴黎会见法国宪法委员会主席、前总理法比尤斯。双方就中法关系发展等议题进行了交流。
2月21日	中国北京	财政部副部长王东伟会见法国欧洲和外交部全球化、文化、教育和国际发展总署总长奥雷利安·勒舍瓦利耶。双方就中法财金合作和G20债务问题交换了意见。
3月1-2日	奥地利维也纳	新任常驻维也纳联合国和其他国际组织代表李松大使拜会欧盟常驻维代表克莱蒙特、法国常驻维代表沙努普泽特、美国常驻维代表霍尔盖特。各方就伊核问题等议题进行深入交流。法国常驻维代表沙努普泽特大使表示愿意加强中法两国使团的交流。
3月2日	印度新德里二十国集团外长会	外交部长秦刚在新德里出席二十国集团外长会期间会见法国外长科隆纳。交流涉及中法关系发展、乌克兰危机等议题。
3月23日	电话	中共中央政治局委员、中央外办主任王毅应约同法国总统外事顾问博纳通电话，就开展双边高层往来、促进中法全面战略合作交换意见，达成新的共识。
4月5日	中国北京	国务委员兼外长秦刚在北京会见陪同法国总统马克龙访华的法国外长科隆纳。双方就中法关系发展、共同关系的国际和地区问题交换了意见。
4月6日	中国北京	财政部副部长王东伟在部内会见了法国开发署署长何睿欧。双方就中法双边政府贷款合作相关工作交换意见。会前，双方签署了福建福鼎建设山水林海一体化保护管理与合理利用示范项目贷款协定。
4月6日上午	中国北京	国务院总理李强在人民大会堂会见来华进行国事访问的法国总统马克龙。双方就中法、中欧关系，以及共同关心的国际和地区问题交换了意见。秦刚等参加会见。
4月6日下午	中国北京	国家主席习近平在人民大会堂同来华进行国事访问的法国总统马克龙举行会谈。双方就抗击新冠疫情、中法双边贸易与合作、气候变化、生物多样性、非洲发展等议题进行交流。

4月6日下午	中国北京	国家主席习近平在人民大会堂同法国总统马克龙、欧盟委员会主席冯德莱恩举行中法欧三方会晤，就中欧关系发展进行交流。
4月7日	中国广州	国家主席习近平在广东省广州市松园同法国总统马克龙举行非正式会晤，就中法、中欧关系以及国际和地区问题交换了意见。双方发表了中法联合声明。
5月10日	法国巴黎	国务委员兼外长秦刚在巴黎同法国外交部长科隆纳举行会谈。双方就中法、中欧关系发展以及国际地区问题等议题进行讨论。当天，秦刚还会见了法国总统外事顾问博纳，就中法关系及乌克兰危机等问题交换了意见。
5月10日	法国巴黎	国务委员兼外长秦刚在巴黎同法国外长科隆纳举行中法高级别人文交流机制牵头人磋商。双方就推动中法人文交流交换意见。
5月17日	视频会谈	财政部副部长王东伟与法国副财长穆兰举行视频会谈，双方就第九次中法高级别经济财金对话筹备工作交换了意见。
6月1日	视频通话	中共中央政治局委员、国务院副总理何立峰应约同法国经济、财政及工业、数字主权部部长布鲁诺·勒梅尔以视频通话方式举行中法高级别经济财金对话牵头人年度磋商，双方就国际与多边事务协调、巩固并深化双边经济财金合作等议题进行了深入交流。
6月5日	电话	中共中央政治局委员、中央外办主任王毅应约同法国总统外事顾问博纳通电话。双方就中法、中欧关系发展以及全球性挑战等议题交换了意见，并就乌克兰问题协调了各自立场。
6月21日	法国巴黎	国务院总理李强应法国政府邀请，对法国进行正式访问并出席新全球融资契约峰会。在法期间，李强先后会见法国总统马克龙，同法国总理博尔内举行会谈，会见法国参议长拉尔歇，出席中法工商界晚餐会并参观法国企业。
6月22日	法国巴黎	国务院总理李强在巴黎同法国总理博尔内举行会谈。双方就中法合作、中欧合作交换了意见，会谈后达成航空、空间研究、核能等领域多项双边合作文件的签署。
6月22日	法国巴黎	国务院总理李强在巴黎爱丽舍宫会见法国总统马克龙。双方就中法合作和乌克兰危机等共同关心的国际问题交换了意见。
6月23日	法国巴黎	国务院总理李强在巴黎小卢森堡宫会见法国参议长拉尔歇。双方就中法人文交流、立法经验等议题进行交流。
6月27日	中国北京	教育部副部长陈杰会见了法国外交部全球化总司副司长、中法高级别人文交流机制法方协调人欧阳励文一行。双方就落实中法两国元首共识，举办中法高级别人文交流机制第六次会议进行沟通。

7月29日	中国北京	国务院副总理何立峰与法国经济、财政及工业、数字主权部部长勒梅尔在北京共同主持第九次中法高级别经济财金对话。本次对话共达成22条57项合作成果。
8月18日	电话	中共中央政治局委员、外交部长王毅同法国外长科隆纳通电话，科隆纳对中国遭受洪涝灾害表示诚挚慰问。双方就推动中法各层级合作、中欧关系发展以及乌克兰、尼日尔等共同关心的国际和地区问题交换意见。
9月6日	法国巴黎	教育部副部长陈杰在巴黎会见法国国民教育和青年部教育总司总司长爱德华·格弗雷。双方就中法教育合作进行交流，并签署了《中华人民共和国教育部与法国国民教育和青年部关于中文国际班的行政协议》。
9月22日	电话	中共中央政治局委员、中央外办主任王毅应约同法国总统外事顾问博纳通电话。双方就中法合作、中欧合作，以及乌克兰危机、中东、朝鲜半岛等问题交换了看法。
10月19日	中国北京	中共中央政治局委员、外交部长王毅在人民大会堂会见来华出席第三届“一带一路”国际合作高峰论坛的法国总统马克龙特别代表、前总理拉法兰。拉法兰对中方成功举办第三届“一带一路”国际合作高峰论坛表示祝贺。双方就中法合作交流、巴以冲突等交换了意见。
10月29日	中国北京	中共中央政治局委员、中央财办主任何立峰在京会见法国总统外事顾问博纳，双方就中法经贸合作、第九次中法高级别经济财金对话成果落实等议题进行了交流。
10月30日	中国北京	中共中央政治局委员、中央外办主任王毅在北京同法国总统外事顾问博纳举行第二十四次中法战略对话。双方对中法、中欧关系及国际问题进行了友好深入的交流。
11月7-12日	法国巴黎	教育部部长怀进鹏率团出席联合国教科文组织第42届大会并访问法国。在法期间，怀进鹏与法国高等教育和研究部部长西尔维·勒塔约举行会谈，双方就中法教育合作进行交流。
11月15日	中国北京	教育部副部长、中法高级别人文交流机制中方协调人陈杰出席中法高级别人文交流机制第六次会议配套活动“三分钟通俗易懂说论文”大赛决赛。开幕式前，陈杰会见法国驻华大使白玉堂，双方就中法高级别人文交流机制第六次会议筹备工作进行沟通。
11月20日	电话	国家主席习近平同法国总统马克龙通电话。中方对法方积极参与第三届“一带一路”国际合作高峰论坛和第六届中国国际进口博览会表示赞赏。双方就中法关系发展、中法在全球性问题上的合作、共同关心的国际问题进行了交流。

11月22日	中国北京	教育部副部长、中法高级别人文交流机制中方协调人陈杰在京会见机制法方协调人、法国外交部全球化总司副总司长欧阳励文一行。双方就机制第六次会议筹备工作进行交流。
11月23日	中国北京	教育部副部长、中法高级别人文交流机制中方协调人陈杰与机制法方协调人、法国外交部全球化总司副总司长欧阳励文在京共同出席中法百年留学座谈会暨图片展。
11月24日	中国北京	中共中央政治局委员、外交部长王毅在北京同法国外长科隆纳举行会谈。双方就中法、中欧关系、国际和地区问题进行深入交流，并一致同意落实中法高级别人文交流机制第六次会议成果。
11月24日	中国北京	中法人文交流机制中方牵头人、外交部长王毅同法方牵头人、法国外交部长科隆纳在北京共同主持召开机制第六次会议。双方一致同意落实两国元首重要共识，推动中法人文交流。会后，两国外长签署合作文件。
12月7-10日	法国	住房城乡建设部副部长姜万荣率团访问法国，与法国生态转型和国土协调部主管住房事务的副部长帕特里斯·维格里特举行双边会谈，双方就推动住房和城乡建设领域的合作进行深入交流。会谈后，双方签署城市可持续发展领域合作协议。

2023 年英国对华政策

李冠杰

上海外国语大学上海全球治理与区域国别研究院英国研究中心智库研究员

2023 年，英国政府调整了其对华政策，在猜忌和高度警惕中尝试对华“接触”。英国政府继续在涉港、涉台、涉疆、涉藏问题上干涉中国内政，中国采取措施予以回应，有效削弱了英国干涉中国内政的能力。英国通过增进与亚太地区国家的经贸关系来减少对华供应链依赖，但其要实现供应链多元化需很长时日。英国在外交上主动恢复对华交往，践行了其对华“接触”的战略方针，然而在军事上积极推进与亚太地区国家的合作项目，凸显其在该地区长期的军事存在。

一、对华政策再定位：在猜忌中尝试接触

2022 年 12 月，英国下院外事委员会发布报告，建议英国政府对中国的定位从“系统性竞争对手”修改为“威胁”。2023 年 3 月，英国政府发布更新版的《综合评估报告》，进一步强调“欧洲-大西洋”和“印度洋-太平洋”的紧密关联性，并对中国的定位作出调整，将中国视为世界秩序的“划时代挑战”，称中国将对英国政府的各项政策和英国人民的生活构成“划时代和系统性挑战”。

中国近年来在几乎所有全球性问题上的影响力愈发强大，这让英国政府对中国的行为和意图感到担忧，也促使其在单方面假想基础上阐述三个对华战略支柱，也即“保护—结盟—接触”。英国无法像美国提出“竞争—合作—对抗”的对华模式，因此在中美世纪博弈背景下从英国视角设定了对华政策的三个原则。

所谓的“保护”策略是指在中国对英国构成“威胁”的领域加强国家安全保护。实际上，苏纳克政府此举旨在强化“中国威胁论”，主要在英国国内全方位审查中国的“行动”，打着保护英国人民的旗号增强其执政合法性。所谓的“结盟”策略是指强化与英国盟友的关系以压制中国。此举实则是考虑到英国对华影响力有限，必须通过塑造广泛的“统一战线”来实现英国对华遏制的目标。所谓的“接触”策略是指英国将通过双多边渠道对华直接接触，在确保英国不对华过度依赖和确保国家安全的情况下与中国开展合作。现实情况是，中英在很多观念上存在重大分歧，而英国这种自设限制条件的合作无法实施。

苏纳克政府制定的对华政策旨在平衡英国国内的各种对华论调，虽未把中国定性为英国的“威胁”，但也是在大力渲染来自中国的“挑战”。然而，英国议会始终被一股破坏中英关系稳定与发展的力量所主导。7 月 13 日，下院情报与安全委员会发布的《中国报告》大肆渲染“中国威胁论”，称中国对英国利益构

成主要的“国家安全威胁”，并敦促英国政府采取长期的对华战略规划。8月30日，下院外事委员会对英国的“印太战略”进行评估，强调中国对英国及其利益构成了“威胁”，并称台湾是“独立国家”。10月24日，下院国防委员会发布《英国防务与印太》报告，敦促英国政府对中国进行评估，考虑是否把中国视为英国国家安全和国际安全的“威胁”。英国议会相关委员会正在大力酝酿中英“敌对”的格局，苏纳克政府面临着来自议会的巨大压力，其制定的对华“接触”政策无法起到缓解中英关系紧张的作用。

二、政治上继续以英国标准干涉中国内政，但能力有限

2023年，英国政府和议会继续对中国内政大肆干预，以英国自身的各项政治标准评判中国制度，并借助国际舞台对华施压。然而总体上看，英国干涉中国内政的能力捉襟见肘。

英国政府认为香港“在历史、人际交往和经济上与英国有着紧密联系”，因此继续把香港问题看作自己的问题。2023年，英国政府发布了三份《香港问题半年报告》，自香港回归中国以来已累计发布53份此类报告。英国政府干涉香港事务的执念未变，依旧打着捍卫《中英联合声明》、废除《香港国安法》的口号攻击我国制度，并继续分化香港人民与我国政府的关系。

2023年，为确保香港的稳定与繁荣，我国在国务院港澳办的基础上组建中央港澳办，今后港澳事务归属党中央直接管理。面对英国对黎智英案件的直接干预，香港立法会5月份通过了《2023年法律执业者（修订）条例草案》，实际上驳回英国律师蒂莫西·欧文为黎智英出庭辩护的要求，保障了该案件的审理不受国外势力干涉。

在台湾问题上，苏纳克政府2023年尚能保持克制，但英国前首相特拉斯5月份赴台煽动两岸对抗情绪，发表演讲并呼吁打造“经济北约”抗衡中国，支持台湾加入《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》（CPTPP）。据称，特拉斯在台湾4个小时的演讲赚了8万英镑，整个行程共收入超过9万英镑。苏纳克政府拒绝了特拉斯的对台强硬立场，但对两岸局势保持密切关注。

在涉疆涉藏问题上，英国政府主打“人权”议题。2023年7月，英国政府发布《2022年人权与民主报告》，继续把中国列为“人权重点关注国”，对我国新疆、西藏等地所谓的“人权状况”大肆抨击，其言辞老调重弹且毫无根据。英国政府还有意向“揭露”中国“人权状况”的研究项目和非政府组织提供资助，继续以“人权”为由于干涉中国内政。

英国政府通过立法防范中国对英国内政的干涉，却积极干涉中国内政。然而，中国向英国展现出捍卫国家领土完整和防范外部势力干涉的决心和能力，有效遏

制了英国在涉我问题上的谋划和企图。这也表明，当前的中英关系严重缺乏政治互信，英国执意按照自身标准抹黑和攻击中国，罔顾中国的实际诉求和发展现实，严重损害了中国的国家利益。

三、经济上强调对华“去风险”，同时加大对亚太地区的经济嵌入

英国政府对华经济政策追随七国集团（G7）的定位，也即对华“不脱钩但要去风险”。英国首相苏纳克在5月份召开的G7广岛峰会上表示，“中国对全球安全和繁荣构成我们这个时代的最大挑战”，“我们正在采取措施防止中国利用经济胁迫干涉他国主权事务”。在苏纳克政府看来，必须“管控来自中国的风险”，因此需要在关键矿产和半导体等领域实现供应链多元化。

在现实中，英国若想摆脱对华供应链依赖，则需要很长一段时间。2023年6月，英国外交发展大臣克莱弗利在英国下院接受外事委员会的质询时认为，英国不会将中国从英国的或者实际上所有国家的供应链中剔除，虽然英国在经济上对华依赖的类别有229个，但比美国的414个、澳大利亚的595个、加拿大的367个、新西兰的530个都要少。但问题在于，英国从中国的进口额仍在不断上升。克莱弗利承认：“很多这些相对依赖是在相当长一段时间内形成的，它们不会一夜之间或者单方面进行改变。”

然而，英国政府正在努力增强其供应链的韧性，这点从最新的贸易数据中可见一斑。据英国国家统计局（ONS）数据，2022年7月至2023年6月，中英双边贸易总额为1087亿英镑，比2021年7月至2022年6月间的贸易总额增长了85亿英镑，增幅8.5%。其中，英国对中国出口413亿英镑，较此前一年增加119亿英镑；英国从中国进口675亿英镑，较此前一年减少33亿英镑。英国加大对中国出口并同时减少进口，这是当前英国政府摆脱对华依赖的主要方式。

在加强中英贸易、尤其是增强对华出口的同时，英国政府意欲加大与亚太地区国家的经贸往来。2023年7月16日，经过两年多的谈判，英国正式加入CPTPP，成为该协议生效后第一个加入的国家。英国加入CPTPP是“脱欧”后达成的最大贸易协议，也是英国进入亚太市场的重要举措。此外，英国还加快对亚太国家的双边贸易谈判进程。目前，英国正与印度进行自由贸易协定谈判，重点关注商品、服务和投资等问题，截止2023年底共进行了十三轮谈判。11月22日，英国与韩国启动升级版现代自贸协定谈判，韩国将向英国国内投资210亿英镑。英国在经济上正对亚太地区进行战略投资，以期英国能够搭乘亚太经济发展快车。

英国政府重视中国在亚太地区的核心地位，中国的经济体量也使其无法忽视。2023年初，英国政府作出对华“接触”的决策，英国的经贸代表团也赴华洽谈，

伦敦金融城市长梁佑思（Nicholas Lyons）一年内多次访华，就宏观经济和金融市场发展等问题与中方交流。在 9 月中国举办的国际服务贸易交易会上，英国是主宾国，有意架起中英贸易合作的桥梁。11 月，第六届中英经贸论坛在英国曼彻斯特召开，中英政商界人士约 250 人出席。值得强调的事实是，中国目前是英国第五大贸易伙伴，中英双边贸易额也在稳步增长。

四、外交上逐渐恢复对华交往，军事上加强与亚太地区国家合作

2023 年，英国并未在亚太地区开展“炮舰外交”。英国改变此前强硬的对华策略以恢复正常的对华外交，但同时加大与亚太地区国家的军事合作力度。

总体看，2023 年中英外交关系较去年明显回暖。这一方面是因为新冠疫情基本结束，另一方面是英国政府主动改变对华政策，强调对华“接触”。在英国对华战略调整的背景下，英国外交部尝试推动中英关系回暖。

2023 年 4 月，英国外交发展大臣克莱弗利发表演讲阐述英国政府的对华立场，认为“离开中国任何重大全球性问题都无法解决。放弃与中国对话就等于放弃解决人类最大的问题”，孤立中国“是错误的，这会是对英国国家利益的背叛和对现代世界的蓄意误解”。英国政府正在努力自我扭转此前的对华政策。

5 月 5 日至 6 日，中国国家主席习近平特别代表、国家副主席韩正应邀赴伦敦出席英王查尔斯三世的加冕仪式，并会见首相苏纳克等英国政要。中英高层互动有利于双边关系稳定发展。

在双方努力下，一些中英对话机制得以重启。2023 年 6 月，第十一届中英政党对话在英国伦敦举行，这距离上次对话已是 5 年有余。中国中联部部长刘建超率团出席活动，并会见了英国前首相布莱尔、卡梅伦等重要政客。中英正在加强沟通，努力稳定双边关系。

为践行英国政府提出的对华“接触”政策，英国外交大臣克莱弗利于 8 月 30 日访华，这是 5 年来英国首位访华的高级官员。中英“重启”双边关系，有助于双方增进理解互信，减少误解误判。

在 11 月英国主办的首届人工智能安全峰会上，英国政府力排众议邀请中方出席会议，中国科技部副部长吴朝晖率团参加。英国、美国、中国等 28 国和欧盟就人工智能的风险与机遇进行讨论，共同发布了《布莱奇利宣言》。

值得注意的是，中英外交关系回暖并未消解英国对华固有的戒心和敌意。英国政府一方面强调对华“接触”，另一方面加强对华防范。

3 月 13 日，英美澳三国宣布建造“奥库斯级”核潜艇（SSN-AUKUS）细节，英国将在本世纪 30 年代末向英国海军交付第一艘“奥库斯级”核潜艇，澳大利亚海军获得此类核潜艇的时间则在 40 年代初。英国以这种方式积极介入亚太地

区不仅冲击地区核不扩散体系，还有可能造成更大的危险。英国前工党领袖科尔宾在议会下院指出，英国此举“可能会增加英国、美国、澳大利亚和中国未来的国防开支，导致在南海面临更大的危险”。

12月14日，英国、意大利、日本签署协议，旨在研发一种高超音速隐形战机，三方计划于2025年启动联合研发，2035年交付使用。英国国防大臣沙普斯还宣布，英国航母战斗群将于2025年再次部署到“印太地区”，届时将造访日本，“与日本自卫队和其他伙伴合作，帮助捍卫印太地区的和平与稳定”。

英国正在以实际行动对亚太地区进行军事介入，寻找该地区可以合作的伙伴，其主要目标是遏制中国，这便是英国政府对华政策中的“结盟”策略。

展望

2023年，中英关系回暖的同时蕴藏着更深层次的危机。英国政府虽然改变了此前的对华强硬立场，把对华“接触”作为其三大政策支柱，但对华保持警惕依然占据核心位置。英国政府继续以英国标准干涉中国内政，在经济上追求对华“去风险”，在外交上推动高层互访并重启一些双边交流机制，在军事上仍热衷于推进对亚太地区的深度介入。2024年，英国会按照其既定对华策略推进中英关系。基于中英之间缺乏政治互信、经贸关系也相对乏力的事实，可以预见，中英一些重要的双边对话机制恢复可能会为中英关系注入些许活力，但再也无法恢复到中英关系“黄金时代”的热络场面。

表 1：2018 年-2022 年英国对华经贸情况（单位：亿英镑）

	对华贸易出口	从华贸易进口	直接投资流出量	直接投资流入量
2022 年	393	735	-	-
2021 年	300	663	107	50
2020 年	285	573	140	60
2019 年	368	509	118	43
2018 年	277	462	128	18

资料来源：<https://assets.publishing.service.gov.uk/media/661fbed3771f5b3ee757ddf/china-trade-and-investment-factsheet-2024-04-19.pdf>

表 2：2023 年度中英部长级以上双边交流情况

序号	时间	内容	地点
1	11 月 1 日	中国科技部副部长吴朝晖率团参加英国举办的首届全球人工智能安全峰会	英国布莱奇利园
2	10 月 16 日	中国国家副主席韩正会见英国前首相布莱尔	中国北京
3	9 月 10 日	中国国务院总理李强会见英国首相苏纳克	印度新德里
4	8 月 30 日	英国外交发展大臣克莱弗利访华，会见中国国家副主席韩正、中共中央政治局委员中央	中国北京

		外事工作委员会办公室主任王毅	
5	7月14日	中共中央政治局委员、中央外事工作委员会办公室主任王毅会见英国外交发展大臣克莱弗利	印尼雅加达
6	6月20日	中联部部长刘建超赴英出席第十一届中英政党对话，会见英国前首相布莱尔、卡梅伦等	英国伦敦
7	6月8日	中国国家副主席韩正会见英国伦敦金融城市长梁佑思	中国北京
8	5月5-6日	中国国家主席习近平特别代表、国家副主席韩正出席查尔斯三世国王加冕仪式，会见英国首相苏纳克	英国伦敦
9	2月18日	中共中央政治局委员、中央外事工作委员会办公室主任王毅会见英国外交发展大臣克莱弗利	德国慕尼黑

2023 年意大利对华政策

吉磊

华东政法大学政府管理学院副教授

2023 年俄乌、巴以等地区冲突及大国博弈继续导致全球动荡，复苏动能不足的世界经济更加蒙上浓重阴影。同时，数字化、绿色化为代表的全球新一轮科技革命和产业变革快速深入发展，为增长带来新的机遇，也激化了大国的科技和产业竞争。在动荡与变革中，意大利的内政和外交继续调整，其对华政策整体保持务实特点，但仍处于其对外政策框架中的次级地位，受意大利的内政及欧盟、美国等外部因素影响增大。

一、2023 年意大利对华政策调整背景

一方面，意大利国内经济和政治整体稳定，但面临较大的下行压力和不确定性。受到巴以冲突升级等地缘政治和地缘经济因素冲击，2023 年意大利国内生产总值较上年增长 0.7%，结束了近年超常增长势头，正在回归到新冠疫情前 2020 年的低增长道路上。公共债务仍然高企，服务业和工业面临困境。梅洛尼领导的中右翼政府较为稳定，但很大程度上依赖于左翼的分裂。近年来意大利民众的政党忠诚度下降，前景不明的经济态势和安全问题仍随时可能危及政治稳定。

另一方面，梅洛尼延续了前任德拉吉政府外交主线，进一步向大西洋-欧洲主义轴心靠拢，着力打造西方可靠的盟友角色。在经济下行压力下，来自欧盟的复苏基金大规模公共投资的支持对意大利更加重要；地区冲突长期化趋势使意对美国 and 北约的安全依赖加深。通过在俄乌冲突等对外政策上与西方盟国保持一致，梅洛尼打消了欧盟与美国对新政府的疑虑，建立了稳定良好的关系，从而也稳固了其执政地位。

内政和外交塑造着意大利的对华政策。欧债危机之后长期的经济困局和中国政治经济地位的提升，形成了意大利推进重商务实的对华政策的稳定逻辑。梅洛尼政府执政后，一改竞选期间强硬的对华负面立场，重启疫情期间停滞的对华交流合作。但正如卡赞斯坦所指出的，意大利高度的国内政治分裂和缺乏国际自主性使其对外政策长期依赖于美欧盟友。在中美博弈加剧和中欧关系复杂化的大背景下，对于弱勢的梅洛尼政府而言，在其总体外交政策框架中，对华政策处于次要地位的属性也愈加明显。

二、意大利对华政策调整与延续

随着国内外环境的变化，梅洛尼政府的对外政策在其执政的第一年逐步成型，对华政策也随之发生调整。

在政治上，意对华政策受到内部政党政治的显著影响，同时加强了与美欧盟友的协调。在疑欧政党“五星运动”主导时期，意对华关系发展迅速，很大程度上体现了在意大利-欧盟-美国三者关系同时恶化的背景下，一个非建制派新兴政党的外交策略选择。随着兄弟党等右翼政治对手夺取权力中心，以及拜登政府时期意大利-欧盟-美国三者关系的修复，意对华政策重新与美欧校准。继 2022 年梅洛尼和拜登在巴厘岛 G20 会晤后，美意政府高层互动频繁。意工业部长阿道夫·乌尔索、外交部长安东尼·塔贾尼、国防部长圭多·克罗塞托先后访美。2023 年 7 月梅洛尼到访白宫时，和拜登政府建立了充分信任。双方在会见结束时发表联合声明，承诺就中国带来的机遇和挑战加强双边和多边磋商。

在外交重心上，意对华政策优先级有所削弱。梅洛尼执政以来，外交主要围绕紧迫的国内议程展开，服务于经济经济增长和结构调整、能源安全和移民管理这三大重点，主要着力于在欧盟、美国、非洲、和亚洲等地区加强与相关国家的关系。首先，服务于经济复苏目标，欧盟作为意大利最紧密的贸易投资伙伴，梅洛尼政府锚定“欧洲-大西洋主义”轴心。其次，能源安全的急迫需求和解决非法移民问题的关切，促使梅洛尼政府重点着力于地中海地区外交。其中推动和非洲地区的能源合作与移民协调是重中之重。再次，为扩大出口市场，同时与美欧战略保持一致，意加强了与中国周边和新兴亚洲大国的多样化关系。2023 年日首相岸田文雄访意，梅洛尼访问印度，意大利和日本及印度分别建立了“战略伙伴关系”，承诺在包括国防、经济、贸易、投资和互联互通等领域加强合作。而在中美博弈等压力下，尽管欧洲领导人纷纷访华，梅洛尼却未能成行。

发展经济关系是意大利对华政策的重点。2023 年意推动双边经济再平衡和去风险趋势更加显著。据意大利统计局数据，2023 年意对华贸易总额 667.6 亿欧元，同比下降 10.1%。其中，对华出口 191.7 亿欧元，同比增长 16.7%；自华进口 475.9 亿欧元，同比下降 17.8%；对华贸易逆差 284.2 亿欧元，同比下降 31.4%。

在 G7 广岛峰会和欧盟经济安全战略炒作经济安全议题和对华“去风险”的影响下，意继续收紧了对中国投资的审查和限制，以战略资产安全的名义行使“黄金权力”，直接限制了中石化集团作为倍耐力最大股东的业务和治理决策权。山东潍柴集团在投资审查机制压力下出售股份，失去了对法拉帝集团的绝对控制权。在供应链、能源、前沿科技等经济弹性和经济安全问题上，意大利加强与美国等盟友的合作，加入了美国领导的矿产安全伙伴关系，表明意向加入“蓝点网络”指导委员会。

意对华经济政策最受关注的调整是“一带一路”续约问题。作为七国集团中唯一加入“一带一路”倡议的国家，谅解备忘录签署后意大利一直受到美国持续施压。2024年初备忘录即将到期，意大利低调选择不再续约，希望在不正式加入“一带一路”的情况下，加强双边经济关系。同时，梅洛尼政府在G7和G20等框架下，支持美国主导的“全球基础设施和投资伙伴关系”（PGII），以及印度—中东—欧洲经济走廊（IMEC）。

在安全上，意大利追随美国提升了在印太地区的军事参与。意对华政策传统上具有重经济轻政治和安全的特点。但随着美国将中国认定为“唯一既具有战略意图又拥有不断增长的能力来重塑国际秩序的竞争对手”，加速全面遏制中国，驱策盟友冲锋在前，搅乱印太地区，这导致意对华政策中的安全议题上升。2023年4月意派遣“弗朗切斯科·莫罗西尼”号巡逻舰前往印太地区巡航，并计划派出加富尔号航空母舰参与澳大利亚、日本、英国和美国在该地区的海军联合演习。梅洛尼访美期间和拜登的联合声明提出：美国和意大利坚定地致力于一个自由、开放、繁荣、包容和安全的印度-太平洋地区。美国欢迎意大利增加在该地区的存在。双方重申维护台海和平稳定的重要性，这对地区和全球安全与繁荣至关重要。4月意大利参议院副议长森蒂纳约及参议员穆雷利等人窜访台湾，是意国会访台的最高层级。

意对华政策在向欧美盟友接近的同时，仍保持了相当的务实性，努力维持双边关系的平稳沟通和交往，表明意大利在内忧外患下仍努力实施现实主义的平衡外交。

后疫情时代，中意重启了停滞的线下高层互访和对华双边合作机制。2月政治局委员王毅访问罗马，会见意总统马塔雷拉和副总理兼外长塔亚尼。9月梅洛尼在G20新德里峰会上会见了中国国务院总理李强。塔亚尼到访北京，与王毅共同出席了双边最重要合作对话机制——中意政府委员会的第十一次联席会议。塔亚尼还会见了商务部部长王文涛，交流了深化双边经贸合作等议题。意旅游部长达妮埃拉·桑坦凯9月访问了香港、澳门、上海，并出席“第十届世界旅游经济论坛·澳门2023”。11月，中国科技部国际合作司副司长徐捷和意大利外交与国际合作部综合推广与创新司司长朱塞佩·帕斯特雷利共同主持中意科技合作联委会第17次会议。教育部部长怀进鹏在北京会见了意大利大学和科研部部长贝尔尼尼。

在经贸关系方面，增加对华出口是意大利发展对华关系的根本驱动力之一。2023年意在进口大幅下降同时，出口保持较快增长，对华逆差明显改善。同时双方积极探索深化经贸合作。副外长玛丽亚·特里波迪代表意大利作为主宾国参加4月在海南举办的第三届中国国际消费品博览会（CICPE）。梅洛尼在开幕式上发

表视频致辞，表示意大利政府高度重视意中两国经贸关系，探索双方在冰雪产业、高端制造、清洁能源、航空航天和第三方市场等领域的合作空间。总体而言，梅洛尼执政后，明显改变了选举期间她在一带一路、台湾等问题上反华先锋的形象，避免在中美之间公开选边站。2023年底意大利低调终止“一带一路”协议，转而强调在全面战略伙伴关系的框架下和中国继续加强双边关系，特别是发展经贸关系，体现了梅洛尼政府谨慎务实的对华政策。

在科技与人文交流领域，官方和民间各层级对话合作继续复苏。11月中意科技合作联委会第17次会议以线上线下结合方式成功举行，就2024-2025年科技合作执行计划等达成共识。由中国科技部和意大利大学与科研部主办的第十二届中意创新合作周同月在北京开幕，通过部长级双边会见、平行论坛、中意科技创新项目“一对一”对接会、中意合作项目展示等活动，两国围绕科技冬奥、智能制造、设计及艺术产业、文化遗产保护、科技园区、青年创新、新一代信息技术、农业及健康、蓝色经济、绿色能源等领域，进行了深入交流和项目对接。此外，中意之间的高校合作和文化交流也日趋活跃。

三、意对华政策展望

意大利对华政策在地缘政治和地缘经济的挤压下，在保持务实合作为主流的同时，持续向欧美盟友趋近。一方面，意对华政策容易受到美欧压力和政党轮替的影响，另一方面，由于国内的政治经济脆弱性，以及美欧在安全、经济等领域存在利益和认知差异，意大利仍有切实的动力，致力于发展务实的对华关系。

在中美博弈的大背景下，意政府仍将跟随美国对华政策，附和“去风险”、民主同盟、印太安全等概念，继续利用黄金权力等手段对中国投资持谨慎态度。面对2024年美国大选特朗普重回白宫的不确定性，尽管梅洛尼与特朗普有着相似的意识形态和良好的个人关系，但是意美之间在俄乌问题、保护主义等议题上的利益分歧仍可能重新上升，驱动意大利在中美之间寻求务实平衡外交。同时，“一带一路”协议的终止一定程度上将意对华政策去政治化，以2024年中意全面战略伙伴关系建立20周年、纪念马可·波罗逝世700周年为契机，意仍将着力于加强高层战略对话，开拓中国市场，寻找双边投资机会，深化科技、旅游和文化合作。

2023年中国和意大利部长级以上双边交流

交流时间	交流领导	交流形式
2月17日	中共中央政治局委员、中央外事工作委员会办公室主任王毅访问意大利，同意大利总统马塔雷拉、副总理兼外长塔亚尼会见	线下来访

9月4日	中共中央政治局委员、外交部长王毅在北京同意大利副总理兼外长塔亚尼举行会谈。	线下来访
9月4日	外交部国际司司长申博会见来华的意大利外交部政治及安全事务总司长费拉拉	线下来访
9月9日	中国国务院总理李强在新德里出席二十国集团领导人峰会期间会见意大利总理梅洛尼	出访线下会晤
9月20日	意大利旅游部长达妮埃拉·桑坦凯（Daniela Santanchè）访问香港、澳门、上海，并出席“第十届世界旅游经济论坛·澳门2023”	线下来访
11月27日	教育部部长怀进鹏在北京会见了意大利大学和科研部部长贝尔尼尼（Anna Maria Bernini）。	线下来访

表格自制

2023 年西班牙对华政策

平稳务实，互利合作

杨海峰

上海欧洲学会秘书长

宋端仪

华东师范大学政治与国际关系学院硕士研究生

2023 年是西班牙政治大年。西班牙不仅举行了议会大选，还担任了欧盟轮值主席国。2023 年也是西中关系大年，双方迎来了建交五十周年。桑切斯首相竞选连任之路一波三折，不可避免地分散了工人社会党政府的注意力，令其各项政治目标和政策效果打上折扣，“开放性战略自主”的轮值主席国议程主题也略显“虎头蛇尾”。尽管国内问题亟待缓解，社会不满、政治分裂、气候极端，国际地缘政治紧张，俄乌冲突未平、巴以冲突又起、欧盟对华“去风险”加速、美国对华“竞争”深化，但是西班牙桑切斯政府仍然高度重视中国，以建交五十周年访华为契机，保持了平稳务实、互利合作的对华政策，在高层互动、经贸合作和人文交流中不断夯实西中全面战略伙伴关系。

一、竞选连任一波三折，政坛僵局宣告终结

尽管受到能源危机、干旱等极端气候等冲击，西班牙在 2023 年依然交出了一份不错的经济答卷。西班牙国家统计局公布的数据显示，西班牙 2023 年全年经济增长率为 2.5%，超出政府 2.4% 的增长预测，成为 2023 年经济增幅最大的欧盟主要经济体之一。欧盟、国际货币基金组织以及经合组织发布的 2023 和 2024 年经济预测均将西班牙经济置于大型发达国家的领先地位，欧盟统计局数据显示西班牙 2023 年全年经济增长是欧盟和欧元区平均增长水平的三倍以上。

不过，经济增长率显然并未有效转化为社会公众的满意度和执政党的政治优势。2023 年 5 月 28 日，西班牙举行地方议会和政府换届选举，时任首相桑切斯领导的工人社会党惨遭失利。桑切斯随即于次日宣布解散议会、提前大选。7 月 23 日，西班牙举行议会参众两院选举，人民党获得 137 个众议院席位，工人社会党获得 121 个众议院席位，两党均未能达到单独组建政府所需 176 个众议院席位这一简单多数。人民党领导人费霍被西班牙国王费利佩六世提名为首相候选人，但由于未获得其他党派的足够支持，在三天内的两次议会投票中均未赢得足够票数顺利组阁。之后，费利佩六世提名看守政府首相桑切斯为首相候选人。11 月

16日，桑切斯联合7个中小政党，以179票的支持率成功连任西班牙首相。西班牙政坛持续数月之久的僵局终于宣告终结。

新一届西班牙联合政府由工人社会党和左翼政党“团结运动”(Sumar)组成。桑切斯表示新政府将考虑经济政策的延续性，工作重点是发展经济，增加就业，重点发展新能源、生态转型、数字化转型等领域，优先实施住房、医疗、男女平等、养老金等社会保障政策，加强对话与和解，维护国家领土主权的完整。

二、担任欧盟轮值主席，力推开放战略自主

西班牙于7月1日开始担任2023年下半年的欧盟轮值主席国。西班牙将“欧洲，更紧密”(Europe, closer)作为轮值主席国的口号，将其格外看重的“开放性战略自主”(Open Strategic Autonomy)作为轮值主席国的核心概念和议程主题。

西班牙认为开放性战略自主兼顾自主与开放，在避免对外过度依赖的同时保证内部相对公平，是其与欧盟共同应对时局变化的正确之道。一是坚持对外开放，认为欧盟需要借助更多的一体化、多边主义和国际领导力积极应对国际局势变化，坚持贸易关系多元化，大力加强与拉丁美洲等地区的关系。二是保证内部公平，不能只发展一些成员国的产业。三是加强战略自主，使欧盟摆脱在能源、健康、数字技术和食品等关键领域过度依赖第三方国家的局面。当然，西班牙在提出开放性战略自主试图影响欧盟政策的同时，也受到了欧盟政策的深刻影响。2023年10月，在西班牙格拉纳达举办的欧洲理事会会议对开放性战略自主进行了专议。会议对西班牙作为轮值主席国牵头制定的《复原力欧盟2030：加强欧盟开放性战略自主和全球领导力的未来导向路径》进行了确认。从该报告的内容来看，处处可见欧委会推出的《欧洲经济安全战略》的身影。报告专设一节讨论与中国经济关系的再平衡，认为欧盟对华不断上升的贸易赤字和依赖是中国国家主导的战略结果，该战略旨在减少对外贸易和外来技术在中国内部市场中的分量，同时扩大全球经济对中国的依赖。总的来说，由于国内政局不定等因素影响，外界普遍认为西班牙担任本次轮值主席国的总体表现并不突出，其“开放性战略自主”的轮值主席国议程主题也给人“虎头蛇尾”的感觉。

三、西中建交五十周年，互动密切合作加深

西班牙皇家埃尔卡诺研究所(Elcano)发布的《展望西中关系的未来》指出，西班牙与中国的关系越来越受到地缘政治考虑和主要是欧盟与美国等第三方的影响，欧盟对华“去风险”和美国对华“竞争”的双重夹击必然裹挟着包括西班牙在内的诸多欧洲国家重新评估对华关系。不过，对于桑切斯政府来说，中国是

一个有吸引力的经济伙伴，也是共同应对气候变化、大规模杀伤性武器和跨国犯罪等全球性议题上的合作者，因此西班牙的对华表态谨慎务实。2023年，西班牙延续了重视对华关系的传统。桑切斯首相在3月参加欧洲理事会会议后举行的记者会上表示，“中国是一个全球性的角色，因此显然我们必须倾听中国的声音”。

恰逢西中两国建交五十周年，双方高层开展了一系列交流活动。3月9日，习主席同费利佩六世国王就西中建交50周年互致贺电。3月30日至31日，桑切斯首相出席博鳌亚洲论坛年会并访华，访问期间分别会见了习主席、李强总理和赵乐际委员长，就西中两国在经贸、能源、旅游、农业、文化等领域的双边合作达成了一系列共识并签署《2023-2026年教育合作执行计划》、两份农产品出口植物检疫要求议定书以及一份体育合作谅解备忘录。在会谈中，双方均传递出保持坦诚沟通和对话，不断增强互信，深化双边互利合作的意愿。习主席表示，双方应该坚定西中互利合作共赢的根本认知，打造具有战略定力的双边关系，还要加强发展战略对接，深挖合作潜力。李强总理表示，西班牙是中国在欧盟内值得信赖的伙伴。桑切斯表示，西班牙视中国为重要战略合作伙伴，希望进一步密切双边交流对话，推动西中关系取得更大发展。欧中关系十分重要，双方之间拥有巨大合作机遇。西班牙支持欧中加强交流合作，将在接任欧盟轮值主席国期间推动欧盟同中国开展对话合作。西班牙中国友好协会主席卡尔莫纳在采访中表示，西班牙在担任欧盟轮值主席国时，关注的诸如应对气候变化、数字化和以技术为基础的再工业化等战略目标，在欧中关系中产生了巨大的协同效应。

在俄乌冲突问题上，桑切斯首相表示西班牙积极评价中国发布的《关于政治解决乌克兰危机的立场文件》，并赞赏中方为政治解决乌危机发挥的建设性作用。俄乌冲突是事关欧洲甚至世界和平与发展的大事，欧洲国家期望西班牙在担任欧盟轮值主席期间借助西中建交五十周年的契机，代表更广泛的欧盟国家与中国在乌克兰问题上达成共识。西班牙外交大臣阿尔瓦雷斯在与中方官员会谈时表示重视中国的大国地位和影响，期待中方助力欧洲恢复和平。桑切斯首相也表示希望中国在俄乌冲突中方发挥更积极的作用，充当冲突局势缓和的调解人。虽然西中两国对乌克兰危机的解决方案尚未完全达成一致，但双方都希望就此保持对话沟通，帮助构建起均衡、有效、可持续的欧洲安全架构。

在经贸投资领域，桑切斯首相表示中国的现代化和亚洲的增长令全世界受益。根据中国海关总署的统计数据，虽然受到世界经济复苏乏力，全球贸易整体低迷的影响，并叠加欧盟对华“去风险”的负面冲击，2023年西中进出口总值较上一年下降5.7%，但是较同期中国-欧盟国家进出口总值下降7.6%的数字来看，西中双边经贸的下滑幅度相对有限，经贸合作在西中双边关系中的“压舱石”的作用不会在短期内被颠覆。西班牙已经有意与中国加强在电动汽车、绿色能源、数字

经济等领域的合作。西班牙还将向中国大量出口杏仁和柿子。2023年12月，西班牙向中国运送15个集装箱的第一批杏仁。据西班牙农业部门估计，2025年向中国出口的杏仁约有5万吨，这“将有利于遍布西班牙几乎所有地区的这一作物”。此外，西班牙和中国公司尽管常常是竞争对手，但也是交通、能源和卫生基础设施项目开发的合作伙伴。以中国大型建筑集团对西班牙工程公司的投资为例，这些投资为双方在拉丁美洲开发联合项目创造了机会。

在人文领域，西班牙文化和体育大臣米克尔·伊塞塔在3月举办的“西中文化之旅”活动开幕式上表示文化是双向沟通的桥梁，也是连接西班牙和中国的桥梁。西班牙工业、贸易和旅游大臣戈麦斯在7月“世界旅游联盟·西中旅游对话”的致辞中表示中国是重要的出境游市场，西班牙愿意加强西中旅游联系，与中国携手合作共创辉煌。西班牙各界人士欢迎中国对西班牙等六国试行单方面免签政策。2023年既是西中建交五十周年也是文化和旅游年，两国交流亮点频频，合作推出了涵盖表演艺术、视觉艺术、文化遗产、旅游等多个领域的数十项精彩活动。

四、延续良好交往势头，推动关系再上台阶

2024年，西班牙大选已经结束，西班牙担任欧盟轮值主席国的任务已经完成，但相关政治和政策影响还在延续，国际冲突和地缘政治竞争还在进行甚至激化。比如，为获取“一起为了加泰罗尼亚”（Junts）的投票支持，桑切斯首相与其达成了一项承诺赦免与加泰罗尼亚独立运动相关人士的法案，引爆了西班牙全国约100万人参加的抗议活动。在此事的后续发展过程中，西班牙国内政治不无可能出现极具动荡的情况。还比如，西班牙与美国关系在拜登政府执政时期不断加深。在2023年5月桑切斯首相访美后，双方达成了西班牙加入蓝点网络计划等一系列协议。但拜登政府推出的《通胀削减法案》等保护主义措施，以及未来美国大选的不确定结果，也令西班牙等国忧心忡忡。这些因素都将对西班牙对华政策和西中关系不断产生复杂影响。

西班牙桑切斯政府一直高度重视中国，在2023年以建交五十周年访华为契机，保持了平稳务实、互利合作的对华政策。未来一段时间，尽管会有各种对西班牙对华政策和西中关系产生消极影响的因素存在，但只要桑切斯政府能继续从战略高度和长远角度思考两国关系，就不会改变对西中互利合作共赢的根本认知，尊重和支持中方在事关主权、安全、发展等核心利益问题的关切。西中双方有望延续良好交往势头，推动关系再上台阶。

表一：2016-2023年中国和西班牙经贸交流（亿美元）

年份	中国与西班牙进出口	中国向西班牙出口	中国从西班牙进口	进出口累计比去年	出口累计比去年同	进口累计比去年同

				同期±%	期±%	期±%
2023	485.8	397.1	88.7	-5.7	-4.9	-9.1
2022	515.1	417.5	97.6	6.5	15.7	-20.5
2021	484.1	361.2	122.9	27.7	31.3	18.3
2020	378.8	275.4	103.4	6.7	2.4	20.3
2019	354.8	268.8	86.0	5.3	7.7	-1.7
2018	337.2	249.5	87.7	9.0	8.9	9.2
2017	309.4	229.2	80.2	12.7	7.5	30.8
2016	274.4	213.1	61.3	0.0	-2.5	9.8

数据来源：中国海关总署网站

表二：2023年中国和西班牙部长级以上交流

时间	形式	内容
3月2日	会见	中国前外交部长在新德里出席二十国集团外长会期间会见西班牙外交大臣阿尔瓦雷斯
3月9日	贺电	中国国家主席习近平同西班牙国王费利佩六世就西中建交50周年互致贺电
3月31日	会见	中国国家主席习近平在人民大会堂会见来华进行正式访问的西班牙首相桑切斯
3月31日	会见	中国国务院总理李强在人民大会堂同来华进行正式访问的西班牙首相桑切斯举行会谈
3月31日	会见	全国人大常委会委员长赵乐际在北京人民大会堂会见西班牙首相桑切斯。
7月25日	会见	中国教育部部长怀进鹏会见西班牙驻华大使德马扎雷多
10月12日	出席	中国政府欧洲事务特别代表吴红波应邀出席西班牙驻华使馆举办的国庆招待会

数据来源：中国外交部网站等

2023 年丹麦对华政策

严骁骁

上海社会科学院国际问题研究所助理研究员

一、一个更为清晰的对华政策

2023 年 5 月，丹麦政府出台了最新外交与安全政策文件，这是丹麦政府从 2018 年以来发布的第三份外交政策指导性文件。在这份文件中，丹麦的对华政策得到了进一步修正，政策框架更为清晰和明确。文件指出，丹麦必须适应全球战略竞争加剧的世界，而中国正在国际舞台上获得越来越大的空间正是这种变化的最大特征。在丹麦的对外战略布局中，中国的定位没有改变，中国对丹麦的重要性进一步上升，因而文件强调了加强与中国合作的必要。

具体而言，丹麦首先认为中国是一个不可避免的全球政治与经济体，也是世界上最大的温室气体排放国家，这是其在中国接触时必须面对的事实，必须在利益需要时与中国开展合作。其次，丹麦对华政策强调多边主义框架，其与欧盟对华政策以及美国与北约的对华政策高度协调：“丹麦的对华政策必须延续接触，保持清醒和现实，立足于欧盟的共同战略，并与美国以及我们的北约盟友保持紧密的对话”。最后，丹麦对接触中国的方式进行了更准确的划分，以实用主义为导向。一方面坚持自由贸易原则，坚持要求更为平等的市场准入和贸易条件，重视中国的增长潜力和市场，拒绝与中国脱钩，但必须减少自身的脆弱性，降低对中国的依赖。

8 月 14 日，在即将访华前，丹麦外长拉斯姆森(Lars Løkke Rasmussen)在《日德兰邮报》上公开阐述了丹麦对华政策，并对上述特点进行了说明。拉斯姆森承认，中国和丹麦在价值观方面存在政治分歧，但按购买力计算，中国是世界上最大的经济体，并且占全球温室气体排放量的三分之一，同时掌握了许多重要的技术和原材料，对丹麦的利益而言中国是不可或缺的。“缺乏中国的参与，丹麦在诸如解决气候危机这样的问题上无法实现目标。”但另一方面，丹麦在与中国的关系中，必须改革在能源、关键原材料、技术等供应链问题上对中国的依赖，这是减少丹麦脆弱性的必要措施。

可以认为，丹麦的对华政策已经趋于成熟和成型，其是在欧盟对华政策的基本框架中来进一步细化：一是以欧盟对华政策三分法作为框架，强调合作与竞争、敌对并存；二是体现出欧盟对华政策“去风险化”的主要特征，反对脱钩的同时又要强化自身的韧性，防止在重点领域对华过度依赖。三是对华关系基于实用主义原则，在保持对华贸易和投资合作的同时，抓住中国实施绿色转型的窗口期，

以气候治理，清洁能源技术、绿色海运等相关产业来推动双方的合作。有丹麦学者认为，新的外交战略代表了拉斯穆森采取务实和温和的对华态度，淡化了对华政策的价值观因素。但是，由于美国正在进行与中国的全面竞争，这将不可避免地迅速蔓延到丹麦与中国的关系中，可能加强中丹脱钩趋势。

二、得到提升的丹中政治关系

2023 年是丹麦与中国政治交往密切的一年，这显然极大地推动了双边关系的升温，给双方在签订新的合作协定、联合国框架下的气候治理、以及俄乌冲突等问题上的合作带来了新局面。3 月 7 日，外交部副部长邓励与丹麦外交部常务秘书叶普进行会面，双方在推进新的中丹绿色联合工作方案问题上达成了重大共识。4 月 21 日，生态环境部部长黄润秋在京会见丹麦发展合作与全球气候政策部部长丹·约恩森，双方围绕应对气候变化、推动绿色低碳发展等议题进行了交流。国家能源局局长章建华与丹·约根森，就丹麦与中国分享有关提高能源效率、可再生能源方面的诸多建议和经验的办法进行了讨论，双方签署了《关于加强中丹清洁能源伙伴关系的谅解备忘录》。

8 月 16 日至 19 日，应外交部长王毅的邀请，丹麦外长拉斯穆森访问北京、上海两地，分别会见了国家副主席韩正、王毅外长，以及上海市委书记陈吉宁。在与王毅的会面中，双方就经贸合作、绿色转型、台湾问题、俄乌冲突等等问题交换了意见和看法。在乌克兰问题上，丹麦对华姿态发生了微妙的变化。之前，丹麦一直希望中国通过自身影响力劝服俄罗斯终止战争，并对中国未按照其意愿表现出失望。但在今年 5 月 22 日的欧盟外长会议上，丹麦曾提议邀请中国、印度等国参加其计划举办的乌克兰和谈会议。在第 28 届联合国气候峰会上，中国提交的《中国能源转型展望 2023》报告，正是由发改委下属的研究机构能源研究所在丹麦能源署专家的协助下完成的，是中丹公共部门能源合作的一部分。

拉斯穆森访华促成了中丹双方签订了新的《中丹绿色联合工作方案 2023-2026》，两国的全面战略伙伴关系得以进一步巩固和深化。《工作方案》将气候和能源、环境和水资源、绿色航运和海事技术、粮食与农业等 7 个领域列为新的重点合作领域。为了进一步落实《工作方案》的内容，11 月 2 日农业农村部部长唐仁健在北京会见丹麦食品、农业与渔业部部长雅克布·延森，就深化中丹农业合作交换意见。11 月 3 日，雅克布·延森会见了海关总署副署长吕伟红，就推动丹麦农产品对华出口、深化中丹海关检疫合作等议题交换意见。会后，双方签订了《关于中国从丹麦输入牛肉的检验检疫和兽医卫生要求协定书》。该协议可能会为丹麦增加每年 8000 万到 1.2 亿丹麦克朗的出口牛肉和乳制品。11 月 13 日，水利部副部长王道席率团访问丹麦，会见丹麦环境部长霍伊尼克，并访问丹麦水

利机构与工程，就推动中丹在水利领域的合作内容进行了磋商。12月6日，工业和信息化部部长金壮龙在北京会见了丹麦工商业和金融事务大臣莫滕·博斯科夫，双方签署了《中丹绿色海事技术和船舶工业领域合作谅解备忘录》。

三、稳定却存有风险的丹中经济关系

中国的经济发展对丹麦有重要意义，丹麦经济对中国需求的依赖程度越来越高。根据丹麦国家银行的分析，中国经济增长每下降1个百分点，丹麦的GDP增长就会在1年后下降0.4个百分点。然而，近年来中丹贸易却呈现下降趋势。2023年的中丹贸易量，特别是对华贸易进口，进一步下降。2023年前11个月，丹麦对中国的商品出口总额为359.1亿丹麦克朗，与2022年同期相比下降了6.7%。2023年前11个月，丹麦从中国进口的商品总额为524.3亿丹麦克朗，与2022年同期相比下降了31.2%。从双边投资来看，2023年同样延续了上一年投资缩减的趋势。虽然丹麦企业对中国的市场仍然有兴趣，连续6年参加中国国际进博会均有丹麦企业参与，2023有超过20家丹麦企业参加了进博会，其中一半的企业是首次参加，但整体上丹麦企业对中国市场短期预期趋于冷淡。《丹麦在华商业指数报告2023》显示，2023年第四季度，虽然丹麦企业对华市场的短期预期与上一季度相比有所上升，但总体呈负面趋势。从行业来看，卫生、物流、设计行业的在华活动均连续两个季度下降，只有能源行业保持增长。企业方面，只有少数在华丹麦大型企业增加了投资。比如，丹佛斯集团在天津启用了全球制冷研发测试中心，并宣布启动浙江海盐第二园区的建设，以进一步强化公司在华的研发和制造实力。

相关分析认为，地缘政治竞争以及类似新冠疫情的突发重大事件带来的不确定性，是丹麦企业正在减少或者正在考虑减少对华经济活动的背后原因。丹麦工业联合会的分析指出，虽然协会大多数成员将保持在中国的参与度，但有四分之一的成员表示将考虑减少在中国的投资，这些企业正在考虑中国之外的其他亚洲选择，这被称之为“中国+”的商业战略。对新冠疫情和地缘政治冲突导致企业停产或供应链中断的顾虑，是这些企业做出上述选择的原因。印度、印度尼西亚、马来西亚等其他亚洲国家成为中国的可替代选项或补充项。丹麦银行首席分析师艾伦·冯·梅伦（Allan Von Mehren）也认为，由于台海紧张局势的加剧，虽然没有明显迹象表明未来几年会发生战争，但基于战争的风险会对中国大陆与台湾的供应链造成严重打击。

四、中丹关系展望

中国雄心勃勃的绿色转型计划对丹麦有着显著的吸引力。凭借着在风力发电、

可再生能源、清洁技术方面的领先技术和经验，丹麦企业，特别是中小企业非常看好中国绿色市场中的广袤商业空间。数据显示，有 42% 受访丹麦企业认为，中国的政策环境能够帮助其实现可持续发展的计划以确保其对绿色转型的承诺。如与其他外部关系一样，丹麦在对华关系中，希望能够实现绿色贸易自由化，取消对绿色产品、服务的关税和贸易壁垒，从而使得诸如风力涡轮机、太阳能电池板等绿色产品的对华出口变得更加容易。但是，大国地缘政治竞争带来的不确定性，仍然是影响中丹关系的重要、乃至主要因素。在丹麦看来，中国与俄罗斯的紧密联系、中国对北极地区关切上升带来的重大影响，以及中国对国际秩序的冲击和挑战，同样也构成了其对华政策话语中不可或缺的部分。受到这一因素的影响，丹麦关系是否能够延续平稳和稳定还需要时间的进一步验证。

2022 年至 2023 年 3 季度丹麦对华贸易与直接投资（单位：十亿丹麦克朗）

	2022 年 Q1	2022 年 Q2	2022 年 Q3	2022 年 Q4	2023 年 Q1	2023 年 Q2	2023 年 Q3
对华出口	21.1	22.9	23.2	20.9	20.5	18.6	19.9
对华进口	27.1	22.7	30.4	22.5	18.2	18.1	19.9
投资流出	-2.1	-0.1	-4.3	0.8	2.3	1.6	-0.5
投资流入	-0.1	0.3	-0.3	0	0	0.1	-0.1

2023 年瑞典对华政策

沈贇璐

上海外国语大学瑞典语专业负责人、博士

一、2023 年瑞典积极参与地区防务合作

2023 年，瑞典政府的主要任务为加强其周边的安全和稳定局势，积极参与加入北约的一系列谈判，争取早日加入北约；同时，瑞典也利用和巩固原有的次区域及多边合作机制，为应对当前危机和俄乌冲突的进一步发展做好准备。

（一）积极申请加入北约

2022 年 5 月 16 日，在瑞典议会的支持下，瑞典政府决定申请加入北约，5 月 18 日，瑞典正式提交加入北约的申请。直至 2022 年底，北约 30 个成员国已有 28 个在其国家议会中批准了瑞典加入北约的议定书，土耳其和匈牙利没有批准。

在加入北约受阻的压力下，2023 年 2 月 6 日，因土耳其和叙利亚遭遇强烈地震，瑞典政府宣布提供 700 万瑞典克朗的援助。仅一日后，即 2 月 7 日，瑞典再一次向联合国机构提供专门用于土耳其和叙利亚的 3000 万瑞典克朗（约合人民币 2100 万）人道主义援助金。

2023 年 3 月初，在瑞典、芬兰与土耳其签署三边协议（《马德里三边备忘录》）后，瑞典通过一项新的恐怖主义立法提案，旨在帮助打击恐怖主义威胁。该法案实际上是针对土耳其库尔德工人党的法案，目的是消除土耳其对瑞典加入北约的质疑。在北约秘书长的多次协调后，7 月，瑞典首相克里斯特松和土耳其总统埃尔多安在维尔纽斯进行会晤，会后埃尔多安在联合声明中承诺，土耳其将尽快批准瑞典加入北约，这是瑞典加入北约的新里程碑，也预示着瑞典加入北约的新希望。11 月，瑞典首相访问土耳其，克里斯特松就申请加入北约一事与埃尔多安进行会谈。2024 年 3 月，瑞典向北约文件保管国美国递交瑞典加入北约的文件，这标志着瑞典正式加入北约。

（二）加强北欧地区的多层次合作

2023 年瑞典担任哈加合作组织（Hagasamarbetet）的主席国，哈加合作是瑞典、丹麦、芬兰、冰岛和挪威之间的一项政治合作，旨在促进北欧在危机准备和民防方面的合作。12 月 13 日，瑞典及其他成员国（丹麦、挪威、芬兰及冰岛）的民防部长在瑞典一同召开哈加合作组织部长级会议，明确为应对周边地区的特殊事件和危机事件，加强各国信任，采取进一步措施深化合作。瑞典及其他北欧

成员国在会上重申，只要有必要，北欧国家将一直支持乌克兰，会上确定北欧各国在抗灾能力方面的协调，并拟定了提高北欧地区民防水平的新的目标。

除哈加合作外，2023 年瑞典也同时担任了北欧防务合作组织（Nordefco）的轮值主席国。该组织成立于 2009 年 11 月 4 日，成立时北欧五国在赫尔辛基签署了《北欧防务合作谅解备忘录》，继承了北欧支持性防御结构、北欧军备合作和北欧军事和平支持协调安排等先前的并行合作安排。2023 年 1 月 1 日，瑞典表示，在担任轮值主席国期间，其工作重点是继续支持乌克兰，使北欧地区的合作适应欧洲新的防务和安全政策形势，同时还为北欧防务合作制定新愿景。

除上述的民防和军事领域的此区域合作组织外，瑞典也将通过北欧理事会的平台，继续推动其加强次区域防务合作的目标。2024 年瑞典担任北欧理事会的轮值主席国，根据瑞典“2030 年北欧地区合作”的设想，在担任北欧理事会的轮值主席国期间，其优先事项是消除边境障碍，提升北欧地区的流动性和一体化。

二、基于上述背景的对华态势

2019 年由社会民主党领导的瑞典前政府发布了《中国白皮书》，部分内容基于欧盟在 2016 年发布的中国战略，强调寻求欧盟对华共同政策。过去的五年，瑞典对华态度发生重大转变。2023 年，瑞典的对华态度继续秉持负面看法。

2022 年瑞典大选后中右翼政府成立。由于俄乌冲突带来的安全危机，瑞典政府将较多资源投入在加入北约的事务中，截止 2023 年 12 月 31 日，新政府尚未提出自己的对华政策。但瑞典首相克里斯特松表示，瑞典需要一个与欧盟统一的对华政策，他认为单一国家的战略很难影响中国，尤其是在限制中国科技公司发展和游说人权事业方面，这一点与前政府的想法一致。2023 年，瑞典进一步关注中国科技领域的企业，并有可能限制该类企业在瑞的经营和活动。

（一）安全和科技领域

2023 年，瑞典安全部门（Säpo）明确指出，俄罗斯、中国和伊朗对瑞典构成了安全威胁，并称这三个国家都在瑞典境内或针对瑞典开展情报活动和威胁安全的活动。瑞典安全部门前些年对中国在瑞企业进行了整体性的调查，但当时瑞典当局分析认为，大多数中国在瑞企业规模较小，其中许多为小型餐饮机构，因此并没有对中国在瑞企业作出过于负面的结论。2023 年，瑞典安全部门则指出，中国企业，包括来瑞工作的科研人员，极有可能对其安全构成威胁。瑞典对中国的身份认知从“竞争者”直接变为“对瑞典产生安全威胁的国家”。

根据瑞典电视台的调查显示，在继 2021 年瑞典阻止华为、小米等中资企业参与瑞典 5G 网络扩建后，一些政府部门和公司已停止使用 Tiktok 程序，其理由是该应用程序收集用户数据。此外，瑞典中国研究中心（智库）在其报告中表示，

Tiktok 尚未证明能够解决其安全挑战，这极有可能影响字节跳动其他的应用程序，包括但不限于视频编辑应用 Capcut 等其他程序在瑞典的使用。

（二）教育领域

瑞典教育部长马茨·佩尔松（Mats Persson）曾表示，中国对瑞典而言是安全领域的一大威胁，并表示瑞典学术界需要转变迄今为止对中国所持的“天真”态度。2023 年，佩尔松发布紧急决定，要缩短高等教育机构董事会的任期，其目的是为了加强大学董事会在安全政策方面的专业知识。然而，中瑞双边科研合作的双边委员会会议仍计划在 2024 年春季举行，届时双边教育部将举行会谈，这也体现了瑞典政府官员在处理中瑞双边关系时的矛盾性。面对瑞典智库专家的质询，瑞典教育部长选择不予回应。

（三）稀土问题

2023 年 3 月，欧盟委员会提交了《欧洲关键原材料法案》，其中指出欧盟使用的稀土元素（REE）几乎全部在中国提炼。这些金属主要用于生产电动汽车和风力涡轮机的核心部件。瑞典智库指出，中国在稀土元素供应链中的主导地位将对瑞典的绿色转型造成一定风险，尤其对汽车工业、钢铁和金属工业以及 IT 行业产生较大影响。这一问题目前已经得到了瑞典政府、学界、商界的重点关注，瑞典或寻求通过北部矿业公司 LKAB 来缓解未来可能由稀土元素供应链引起的制造业危机。

（四）经贸领域

在过去的十年里，瑞典一直都是中国在欧盟内最大的外国直接投资目的国之一。2000-2022 年间，瑞典是中国对外直接投资第六大目的地，继 2019 年引入欧盟外资筛选框架后，瑞典的新国家外资管制机制在 2023 年生效。瑞典方面认为，与中国直接投资相关的安全风险影响到了瑞典的发展。到目前为止，中国对瑞直接投资主要集中在知识密集型领域的公司，其中包括中国经济的战略领域。瑞典面临所谓的“中国困境”，既要确保未来继续吸引合适的投资，又要降低风险。

2023 年，瑞典整体的进出口贸易从 2022 年的逆差转为顺差。2023 年中瑞的贸易规模仍保持此前的水准，整体上看，中国是瑞典第 11 大市场。2023 年瑞典从中国进口的贸易总量高达约 100 亿美元，占其整体进口总量的 6.5%，是瑞典第七大进口商品来源国，货物运输方式包括空运、海运和铁路运输，但其商品方面的进口数量相较 2022 年下降了 24%；出口方面，瑞典出口中国的商品较 2022 年上升了 8%，对中国的商品出口占到总量的 3.6%。整体来看，长期以来欧美是瑞典主要进出口来源地。

三、未来对华政策趋势预判

俄乌冲突与中国和俄罗斯双边关系对瑞典的对华政策具有重大影响。瑞典预估未来中国人口下降，或导致其劳动力市场和外资投资市场的低迷，因此在处理对华问题上，瑞典认为自身将有一定的机遇。

其次，根据瑞典智库的分析，中国经济的增长在很大程度上得益于其与世界其他地区的贸易。因此，瑞典担心中国和其他国家的巨大贸易顺差，会导致不当技术转让等问题。瑞典在华企业未来可能将主要专注生产和销售提供给中国本地市场，削弱世界其他国家对中国生产产品的依赖。

第三，欧盟层面和北约层面的投资管制，为瑞典平衡投资风险和开放收益增添了另一个维度，这可能给瑞典带来较大的行政负担。瑞典将有可能在近两年内，扩大外资审查的敏感行业清单，同时又要避免中国采取报复措施从而对其自身投资环境产生负面影响。

综上，2024 年瑞典在俄乌冲突和大国竞争进一步加剧的国际环境下，瑞典的对华政策将更凸显其矛盾性。“中国威胁论”以及瑞典对中国科技企业的过度揣测将持续存在，其对华态势难以恢复到 2019 年以前的状态。随着北欧五国集体加入北约，北欧地区的流动性和一体化将得到更多协调。瑞典的对华政策将综合考虑各种因素，并根据国际局势和自身利益作出相应调整，而不是简单地成为反华先锋。

瑞典近五年内与华经贸数据（受汇率波动，统计数据略有出入）

	瑞典进口贸易（商品）	瑞典出口贸易（商品）	瑞典在华投资 FDI（流量）	中国对瑞投资 FDI（流量）
2023	934 亿瑞典克朗	767 亿瑞典克朗	暂无	暂无
2022	1228 亿瑞典克朗	685 亿瑞典克朗	34 亿瑞典克朗（截止至 2022 年 5 月）	191.5 亿瑞典克朗
2021	1103 亿瑞典克朗	675 亿瑞典克朗	31 亿瑞典克朗	132 亿瑞典克朗
2020	852 亿瑞典克朗	780 亿瑞典克朗	21 亿瑞典克朗	198 亿瑞典克朗
2019	914 亿瑞典克朗	715 亿瑞典克朗	暂无	201 亿瑞典克朗

2023 年匈牙利对华政策

戴轶尘

上海社会科学院维谢格拉德集团（V4）研究中心副主任

2023 年，匈牙利全力应对俄乌冲突带来的经济冲击，同时灵活务实地在欧盟的外部压力之下尽力维护本国利益。在此背景下，匈牙利将继续推进中匈合作、吸引中国企业投资视为对冲经济衰退的重要动力，明确反对欧盟对华“去风险”立场，并坚定支持和参与“一带一路”国际合作。但是，匈牙利的国内政治斗争对中匈双边关系的干扰有再度抬头之势。

一、2023 年匈牙利全力应对经济衰退

俄乌冲突爆发后，尽管欧尔班政府采取了相对中立的立场以维护匈牙利的安全，但国内经济仍受到了严重的拖累，连续出现数个季度的增长乏力而面临衰退。俄乌冲突普遍推高了欧洲的能源和粮食价格，匈牙利的通胀率则位居欧盟国家前列，不仅加重了政府、企业和个人的经济负担，而且也恶化了本国的供应链稳定和国际收支平衡，引发本国货币贬值。为此，欧尔班政府致力于在年内实现经济通胀率回落到 10% 以下，并通过加快数字经济和绿色经济的双转型，在 2024 年重回经济增长的轨道。

据匈牙利的民调显示，大多数民众并未将国家遭遇的经济困难归咎于欧尔班政府，而认为是欧盟制裁和俄乌冲突等外部因素所导致的，因此欧尔班政府仍保持较高的民意支持率。据此，欧尔班坚持主张俄乌冲突已造成了世界性的能源、粮食和经济危机，而欧盟对乌克兰的援助反而在加剧危机，俄乌冲突只能通过谈判和外交途径解决。欧尔班还批评欧盟对乌克兰投入的巨额援助给欧洲国家带来了巨大的经济压力，而且资金运作方式不透明，反对欧盟迅速开启乌克兰入盟谈判。

这一立场不仅导致匈牙利和欧盟之间的矛盾继续升级，它和乌克兰的关系也出现紧张。欧盟严厉反对匈牙利呼吁俄乌立即停火的立场，并进行政治施压。欧盟委员会副主席呼吁欧盟审查匈牙利在俄乌冲突上的立场，并对其违反欧盟法治的行为发起诉讼。欧洲议会中的几大主流党派则联合提出议案，以匈牙利“蓄意

和系统性地破坏”欧盟的价值观为由，反对匈牙利在 2024 年下半年担任欧盟轮值主席国。尽管欧洲议会通过的这一决议并不具有法律效力，但已清晰地传达了力图阻挠匈牙利在欧盟发挥更大作用的政治信号。同时，欧盟继续使用扣留复苏资金和凝聚基金的“大棒”敲打匈牙利。11 月，欧盟委员会批准了匈牙利修订过的复苏计划，并通过“RePower EU”计划向其拨付不附加任何条件的 20% 资金。但欧盟也表示，如果匈牙利未能在年内完成符合其要求的司法改革，将在已冻结的凝聚基金中扣除相应的份额。

对此，匈牙利顶住欧盟的压力，或是采取单边举措、或是联合立场相近的欧盟国家，灵活务实地在欧洲内外开展外交活动，尽力地维护本国利益。在确保能源供应方面，匈牙利继续保持和俄罗斯的能源贸易与核能合作，还向捷克和克罗地亚转售从俄罗斯进口的精炼原油，同时推进和阿塞拜疆、土耳其及卡塔尔等国的天然气合作。在保护本国的农业市场方面，匈牙利联合波兰等五个中东欧国家向欧盟委员会施压，推动其在 5 月出台限制乌克兰农产品进口的禁令。在 9 月欧盟解除禁令后，匈牙利、波兰和斯洛伐克三国不仅发表联合声明公开抨击这一决定，还进一步扩大了本国禁止进口的乌克兰农产品种类。在移民和欧盟改革等议题上，匈牙利拒绝续签欧盟与“非加太”的“后科托努协定”，并分别联合波兰、丹麦等国，反对欧盟推行强制性移民安置计划，反对欧盟在外交和安全事务上将一票否决制改为多数有效制。在乌克兰问题上，尽管匈牙利在欧盟处境孤立，但仍坚持要求乌克兰在“战争赞助者”名单中删除该国的 OPT 银行，作为换取其同意动用欧洲和平基金为乌克兰采购武器的先决条件。在 12 月的欧盟峰会前夕，匈牙利执政党还向本国国会提交议案，呼吁政府不要支持欧盟启动乌克兰入盟谈判，并强调欧盟应首先全面评估乌克兰入盟对其凝聚和农业政策带来的影响。尽管欧尔班最终对此投了弃权票，但仍公开谴责欧盟做出了“一个很坏的决定”。

二、2023 年匈牙利继续深化中匈合作

俄乌冲突的长期化及其对欧洲经济复苏的沉重打击促使匈牙利更为坚定地推行“东向战略”，继续扩大和深化与中国的经济关系，同时一再向欧盟喊话，强调中欧经济合作可以为疲软的欧洲经济注入新的活力。

首先，匈牙利与欧盟提出对中国的“去风险”政策保持距离，寻求继续做“中

国在欧盟可以信任的朋友和伙伴”。欧尔班等匈牙利政要在 2023 年的多次公开讲话中指出，当前的国际经济、技术和军事力量趋势都有利于亚洲，世界的东方正在崛起，中国改变了世界政治的平衡。欧盟则陷入困境，经济实力下滑，欧盟和中国合作将推动欧盟经济的发展，而切断或限制两个巨大经济体之间的合作会给欧洲经济带来巨大的问题。基于这一战略判断，随着 2023 年中国全面恢复国际交往，匈牙利高层政要频繁访华，其中外长西雅尔多和经济发展部部长纳吉分别 3 次来华，走访北京、上海、天津、深圳等城市，而总理欧尔班则是唯一连续出席三届“一带一路”国际合作高峰论坛的欧盟国家领导人。在欧尔班访华期间，中匈两国政府共同签署了共建“一带一路”优先合作项目清单等多项合作协议，为双方加强在基础设施、产业投资、经济发展、绿色低碳和数字经济等领域的合作制定了新的规划。此外，欧尔班还借此机会与俄罗斯总统普京举行了俄乌冲突爆发后的首次双边会晤。由此，欧尔班向外界明确传递了匈牙利不搞封闭脱钩而致力于互联互通、开放合作的政治信号，显示了其力图充当东西方合作桥梁的务实平衡外交立场。

其次，面对欧洲经济疲软，匈牙利将推进新兴技术领域的中匈合作视为提升本国经济竞争力的新增长点。长期以来，德国汽车业的产业链深度嵌入匈牙利的经济结构，而俄乌冲突拖累德国的工业生产和经济增长，进一步坚定了匈牙利通过“东向战略”实现贸易和投资多元化的决心。匈牙利致力于将建设电动汽车产业链打造为新的经济支柱，并将在该领域具有较强竞争力的中国企业视为优先合作的重点对象。匈牙利希望在 2023 年获得来自中国的 80-100 亿欧元的高质量投资，欧尔班还专门访问了深圳的比亚迪总部。目前，欣旺达、华友钴业、万华宝思德、维冠电机、宁波震裕、比亚迪等多家电动车领域的中国企业已相继宣布了在匈牙利投资建厂的计划。在数字转型方面，匈牙利则坚持同华为开展合作，在 5 月正式启动了匈牙利国家行政大学与华为的奖学金计划，重点激励与 5G 技术相关的研究和创新。匈牙利还不顾美国的反对，其电信运营商 4iG 公司与华为在 11 月签署了合作谅解备忘录，建立技术合作伙伴关系，在移动通信、数据中心和 IT 基础设施以及技术研究等领域开展合作。

第三，为了配合大量中国投资的到来，匈牙利也加快了同中国之间的金融合作。纳吉访华期间，分别会见了中国国家开发银行、中国工商银行、中国建设银

行、中国进出口银行和中国丝路基金等金融机构的负责人，重点讨论了中匈双方在金融互联互通和绿色领域的合作机会，聚焦电动汽车、可再生能源生产和电池制造业的融资合作。在匈牙利政府的积极推动下，建设银行已在 2023 年 4 月在布达佩斯开设分行，工商银行也在考虑设立分行，助力匈牙利成为中欧地区的金融中心。

第四，匈牙利大力推进中匈的物流和跨境电商合作。在互联互通方面，匈塞铁路匈牙利段在 2023 年 5 月顺利进入了全面铺轨施工阶段，由中方提供的装备和技术已通过了符合欧盟列车控制系统的标准认证。同时，为将匈牙利打造成为中国商品在中欧的航空集散中心，匈牙利财政部主动促成中欧商贸物流合作园区启动“瓦茨产业园”智能仓项目，开展跨境电商合作。匈牙利还积极致力于恢复中匈之间的直航航班，并在 2023 年新增了宁波、乌鲁木齐两个直航城市。

三、匈牙利对华政策展望

2023 年，随着欧盟机构及主要成员国领导人相继访华，欧盟逐步明确了对中国保持接触但又“去风险”的立场，在一定程度上减缓了匈牙利坚持与中国进行高层对话、建立战略互信的政治压力。但是，欧盟内部将中欧经贸议题政治化、安全化的动力没有消失，并经由匈牙利的国内政治斗争，对中匈之间的双边合作项目造成了干扰。

例如，欧洲舆论和匈牙利反对派控制的媒体激烈批评欧尔班出席第三届“一带一路”国际高峰论坛，认为欧尔班正努力将匈牙利打造成中国对欧洲施加地缘政治和经济的地区中心。匈牙利在政治上亲近中国、吸引中国投资的做法将加重其经济脆弱性，有违欧盟的“去风险”政策。部分匈牙利媒体还刻意炒作匈塞铁路的项目因建设成本过高、预算超支、设备无法通过欧盟安全标准等原因停工，招致中方施加压力。

同时，中国企业在匈牙利的投资项目也在当地引发了激烈争议。在欧尔班政府的大力推动下，匈牙利已成为中国企业在中东欧的第一大投资目的地，但是宁德时代和亿纬锂能在德布勒森的投资项目，引发当地的环保组织和居民强烈不满，担心其可能造成环境污染、外来用工竞争和物价上涨等负面影响，并进行街头抗议。以匈牙利绿党为首的反对党借机推波助澜，推动匈牙利国家选举委员会就建

造电池厂举行全民公投，以防止执政党把匈牙利“变成一个电池殖民地”。同时，反对党议员还向欧洲委员会提交调查令，指控宁德时代违反了欧盟的相关环境保护法令，试图引入欧盟进行干预。此外，舆论又批评这些投资项目只生产低附加值产品，无法提升匈牙利的供应链地位，而且原材料都需要从中国进口，将进一步扩大中匈贸易逆差。虽然匈牙利国家选举委员会在6月否决了反对党的公投提案，但宁德时代也在舆论压力下被迫调整了建厂计划，还需要重新举行听证会获得环境许可。

目前，欧盟内部仍然对“去风险”的具体目标和政策路径存有争议，但寻求降低对中国经济依赖的决心没有动摇，还将继续通过收紧外资审查范围等手段，加大对中匈双边合作项目的监管力度。同时，2024年的欧洲议会大选和美国总统大选也必然会影响匈牙利的外部环境。因此，未来匈牙利的对华政策在继续追求务实利益的同时，对内需要妥善化解国内反对党的舆论攻击和政治牵制，对外则需在日益趋同的跨大西洋对华战略共识中，更为灵活地在大国之间保持平衡。

表一：2023年中匈双边经贸往来

2023年（1-11月）	金额（亿美元）	同比增减%
中国对匈牙利出口额	89.71	7%
中国自匈牙利进口额	43.37	6%
中匈贸易差额	46.34	-

数据来源：中国海关、华经产业研究院

表二：2023年中匈省部级以上双边交流

2月19-20日	欧尔班总理、西雅尔多外长在布达佩斯会见中央外事工作委员会办公室主任王毅。
5月15-16日	西雅尔多外长应邀访华，会见中国外交部部长、商务部部长和王毅，并在宁波出席第三届中国—中东欧国家贸易博览会，匈牙利担任本届博览会主宾国。
6月15日	匈牙利文化和创新部部长查克·亚诺什访华，会见中国文化和旅游部部长胡和平。
6月21日	中国最高人民法院院长张军与匈牙利最高法院院长沃尔高·安德拉什举行视频会谈。
6月27-28日	西雅尔多访华，赴天津出席2023年夏季达沃斯论坛，赴深圳访问。
7月5-6日	匈牙利经济发展部部长纳吉·马尔顿访华，会见中国工业和信息化部部长金壮龙，以及中国国家开发银行、中国银行、

	中国进出口银行等金融机构负责人。
8月22-23日	匈牙利国会常务副主席、匈牙利中国友好议员小组主席玛特劳伊访华，会见全国人大常委会委员长赵乐际、副委员长李鸿忠，访问重庆，出席2023中国西部匈牙利文化节。
9月27日	王毅与西雅尔多通电话。
10月16-19日	欧尔班率团出席第三届“一带一路”高峰论坛并对中国进行正式访问，习近平主席、李强总理分别举行会见。中匈两国签署《中国-匈牙利共建“一带一路”优先合作项目清单》《共同推动产业与投资合作的谅解备忘录》《关于经济发展政策领域交流合作的谅解备忘录》《关于绿色低碳发展合作的谅解备忘录》《关于加强数字经济合作的谅解备忘录》。欧尔班一行访问深圳。
11月6-7日	匈牙利国会副主席雅高布·伊什特万访华，出席在重庆举行的首届“一带一路”科技交流大会并发表致辞。
11月8日	纳吉访问上海，出席第六届中国进口博览会并发表演讲，会见中国工商银行负责人。
11月7-10日	中联部副部长郭业洲率团访问匈牙利，分别会见青民盟领导人、国会负责人、政府高级官员，并同青民盟地方组织和基金会代表交流。

2023 年波兰对华政策

表面平静，暗波汹涌

龙静

上海国际问题研究院欧洲研究中心副主任

2023 年，波兰举行了国家议会选举，引发国内政坛巨大变化。同时，波兰所处的周边地区局势依旧充满火药味，持续激化波兰对国家安全的焦虑。在这样的内政外交形势下，波兰对华政策延续了自 2022 年俄乌冲突升级后逐渐疏离冷淡的态度，虽未出现急剧转向的具体政策或外交行动，但重新定位中国，修改对华政策的意图正在不断积聚，或将推动以图斯克为首的波兰新政府在 2024 年出现对华政策的较大调整。

一、2023 年中波关系的主要表现及特征

首先，与 2022 年相比，在波兰政府对华日趋消极的态度下，中波间政治互动不仅数量大幅减少，层级也明显下降。2022 年，波兰总统和中国国家主席在线上 and 线下均有互动，两国外长也曾多次就双边关系和热点问题在双边或多边场合进行沟通交流。但 2023 年两国高层互动欠缺，只有副部和大使级对话交流。2023 年 4 月 18 日，我国外交部副部长邓励同到访的波兰外交部副国务秘书格尔维尔举行战略对话。2023 年 5 月，中国政府欧亚事务特别代表李辉访问波兰，同格尔维尔进行了交流。2023 年 6 月，中国海关总署署长和外交部中国-中东欧国家合作事务特别代表先后访问了波兰。2023 年 11 月底，中国政府欧洲事务特别代表吴红波也访问了波兰。可以看出，中方官员对波兰访问明显多于波方对华访问，反映出波方的消极态度。同时，交流的议题和目标也较为局限，主要围绕乌克兰危机展开双方立场的解释，而非拓展双边合作关系。从会晤成果来看，双方分歧也并未得到有效弥合。波兰方面在李辉特使访问后发表的官方信息表明，波兰外交官员的措辞强硬，声称“关切地注意到，中国政府宣布将坚持加强与俄罗斯的双边关系”，并警告称，“企图将侵略者身份的俄罗斯和受害者身份的乌克兰相提并论，是不可接受的”。

其次，中波的经贸关系也出现了明显下滑。根据波方统计数据显示，从 2020 年开始，中国连续三年成为波兰第二大进口来源国，占其进口总额的 14% 以上。但从 2023 年 1 月至 10 月的统计数据来看，波兰从中国的进口与去年同期相比缩

减了 14.1%，因此，波兰对华贸易逆差也相应有所缓解。这一缩减主要是因为波兰经济在 2023 年处于相对疲软状态。波兰对德国、意大利和美国等主要贸易伙伴的进口额也都有不同程度的缩减，而中国的缩减幅度相对最大。在对华出口方面，根据从 2022 年 11 月到 2023 年 11 月的数据统计，波兰对华出口从 4.14 亿美元增长到 4.23 亿美元，涨幅为 2.09%。

第三，人文交流依旧处于不活跃状态。受新冠疫情和乌克兰问题不利影响，波兰社会对华负面情绪严重。根据欧盟统计局在 2023 年 5 月对 24 个国家民众（样本为每个国家 1000 人）关于对华印象的民调显示，波兰民众持不喜中国态度的达到 67%。另外，根据美国民调机构皮尤研究中心面向 24 个受访国家，就对华和对美看法做比较的民调显示，波兰位列对美好感度和对华反感度差异最大的国家之一，有 63% 的波兰受访者持有这种喜欢美国而不喜欢中国的“零和思维”。在这种对华态度消极的社会氛围中，2023 年中波间恢复或开展的人文交流相对较少。2023 年 6 月，中国公共外交协会和中国驻波兰大使馆在波兰共同举办了“一带一路为中波关系注入新动力”智库媒体对话会，波兰一些前政要和智库专家、学者及媒体代表参加了此次会议。

第四，波方政界对台不当言论及行动持续增多。例如，2023 年 4 月，波兰总理莫拉维茨基（Mateusz Morawiecki）在赴美国访问时在美国智库演讲，公然将台湾问题与乌克兰问题相提并论，称如果乌克兰战败，中国大陆可能第二天就会攻打台湾。2023 年 6 月，台湾“外长”吴钊燮窜访包括波兰在内的多个欧洲国家和欧盟机构。同月，由波兰议会下院外事委员会副主席芭芭拉·巴图斯（Barbara Bartus）率领波兰代表团访问台湾。代表团 10 人分别来自波兰各大主要政党，访台期间与蔡英文和吴钊燮会见。2023 年 12 月，波兰“驻台湾代表处”处长高则叟（Cyril Kozaczewski）表示，自从这一机构于 2021 年 12 月设立以来，波台关系“以多层面的方式快速增长”。已有约 30 家台湾企业在波兰运营并积极寻求在中欧地区扩大业务。自双方于 2018 年签署有关推动双向投资的协议后，台湾对波兰的投资额已经达到了 2580 万美元，增幅达 122.8%。

二、2023 年波兰对华政策背后的原因分析

首先，从国内政治的角度来看，围绕年底议会选举的政治博弈占据了波兰执政党的主要精力。曾经出任过波兰总理和欧洲理事会主席的图斯克领导“公民联盟”，联合其他反对党派，对长期执政的法律与公正党构成巨大威胁。近年来，法律与公正党颁布颇具争议的严禁堕胎法案，修改宪法，推动国内司法改革，这些施政举措不仅引发与欧盟矛盾，也加剧了波兰诸多社会群体对执政党的不满。

这些情绪充分反映到本次选举中，导致法律与公正党主导的“联合右翼”未能在众议院中获得超过半数的席位，且无法得到其他反对党的支持联合组阁，结束了长达 8 年的执政。为了赢得这场激烈的国内政治博弈，法律与公正党在大选前利用执政党身份积极为自己拉票，将 2023 年度的执政重心主要都放在了与选举结果密切相关的领域，而中国议题并非其优先事项，波中关系一定程度受到冷落。

其次，从外交角度看，波兰政府 2023 年的外交重心集中在应对由俄乌冲突引发的一系列与国家利益攸关的事务上。波兰作为 2022 年时援乌抗俄的“急先锋”，在 2023 年却出现了重大态度转变。2023 年 4 月，波兰政府迫于国内农民的持续抗议，决定禁止从乌克兰进口粮食及几十种食品，以保护波兰本国农业。欧盟反复磋商不成，先是为了安抚波兰，宣布对乌克兰实施粮食进口禁令，但在面对乌克兰的强烈不满后，又不得不选择取消禁令，导致波兰与乌克兰之间矛盾升级。波兰不仅违反欧盟决议，单方面决定维持对乌克兰进口的禁运，并宣布退出乌克兰粮食出口协调平台，召见乌克兰大使，表示将扩大禁令范围，暂停对乌武器供应。波兰之所以对乌克兰的态度发生巨大变化，一方面是由于波兰作为一个重要的农业大国，乌克兰农产品的大量涌入和滞留的确损害了广大农民群体的利益，而另一方面也是由于执政党希望在年底大选前获得农村选民的支持而不得不采取上述手段。波兰的立场不仅激化了与乌克兰之间的矛盾，更在欧盟内部和全力支持乌克兰的西方阵营中造成了严重裂痕。在这场内部博弈中，波兰自然无暇顾及对华政策的调整。

再者，波兰为了能够维持美欧为首的西方世界对俄乌冲突保持长期性的高度关注和不懈的大力援助，不遗余力地将这场涉及领土和主权完整的地缘政治冲突描绘成一场西方价值观和民主制度的保卫战。在这样的叙事中，波兰以“守护台湾民主”为理由赋予大力发展对台关系的合法性。同时，波兰国内强烈的反俄情绪导致波兰从决策层到普通民众都将独立发展的中俄关系看作是中国对俄罗斯对乌军事行动的实际支持，将中国当作俄罗斯这个波兰最大威胁者“事实盟友”的看法不断上升。

三、对 2024 年波兰对华政策的展望

2023 年 12 月，图斯克成功组阁，再次担任波兰总理。欧盟不仅希望波兰成为抑制民粹主义政党和疑欧主义思潮的积极力量，更希望波兰在欧盟内发挥大国作用，加强欧盟内部的团结，巩固欧盟的国际地位。图斯克本人在议会发表演说时也表示，波兰将致力构建一个不仅仅是经济集团的欧盟，更是捍卫欧洲价值观与法制的联盟。因此，有观点认为，图斯克领导的波兰政府将在 2024 年重新定

位中国、明确对华原则，调整对华政策：在定位上更靠拢美国，视中国为挑战甚至威胁，在原则上更趋同于欧盟，强调意识形态与西方价值观，在具体政策上结合乌克兰问题，对华态度更趋强硬。

但是，诸多因素也将制约波兰在欧盟内充当“反华先锋”的角色。一方面，图斯克政府在 2024 年度内的主要挑战将是去除上届执政党对国家政治体制造成的诸多影响。图斯克政府不仅要替换掉那些在政府部门中担任要职的法律与公正党党员或其支持者，还要修改诸多被视为“民主倒退”的法律规定，恢复更符合欧盟价值观的法律和社会秩序。这场极具针对性的“改革”必然遭到来自法律与公正党的反对和阻挠，将成为图斯克政府最为紧要，也最为棘手的任务。另一方面，在波兰经济相对疲软的背景下，是否要彻底改变上届政府对华侧重经贸合作的务实政策，放弃中国这个巨大经济体可能给波兰带来的经济收益，也是图斯克不得不面对的艰难选择。

表一：中波近五年经贸与投资关系（单位：亿美元）

年份	2018	2019	2020	2021	2022	2023 (1-10月)
贸易总额	337.77	357.58	409.98	543.87	600.33	/
波兰对华出口	24.98	29.68	33.81	36.37	31.45	/
波兰从华进口	312.79	327.90	376.17	507.50	568.88	423
中国对波投资流量	1.18	1.12	1.43	0.29	/	/
中国对波投资存量	5.24	5.56	6.82	5.36	/	/

数据来源：Yearbook of Foreign Trade Statistics 2019-2022, Foreign trade turnover of goods in total and by countries in January - October 2023, Statistics Poland, 《对外投资合作国别（地区）指南：波兰》（2022年版），中华人民共和国商务部

表二：2023年中波高层互动情况

日期	互动情况
2023年4月18日	外交部副部长邓励同访问中国的波兰外交部副国务秘书格尔维尔举行战略对话。
2023年5月	中国政府欧亚事务特别代表李辉与波兰外交部副国务秘书格尔维尔就乌克兰问题进行深入坦诚的交流。
6月20日至21日	海关总署署长俞建华一行访问波兰，与波兰财政部长玛格达琳娜·扎齐科沃斯卡、波兰农业与农村发展部长罗伯特·泰勒斯分别举行双边会谈。
2023年6月	外交部中国—中东欧国家合作事务特别代表姜瑜大使访问波兰。
2023年11月29至30日	中国政府欧洲事务特别代表吴红波访问波兰。其间，吴会见波外交部政治总司长索布库夫、众议院外委会主席科瓦尔、新左翼党副主席舍伊纳等，并同东方研究中心学者座谈。

2023 年捷克对华政策

高晓川

华东师范大学中东欧研究中心研究员

捷克是“一带一路”倡议下中东欧次区域的重要国家，在欧亚互联互通和中欧产能合作中具有地缘、产业结构和市场延伸等优势。2023 年，持强硬大西洋主义立场的捷克新总统上任和突出对华价值观外交的众议长访台都对中捷双边关系健康稳定发展造成冲击；同时，在欧洲地缘政治动荡导致捷通胀高企、经济复苏乏力的背景下，五党执政联盟面临的内外部压力与日俱增，并开始考虑通过加强对华对话与务实合作来助力经济回升，2023 年 11 月捷国家安全顾问访华释放了双边关系开始出现走出俄乌冲突阴霾笼罩的积极信号，但两国关系的全面修复和回暖还需要双方付出共同努力。

一、中捷关系受到台海问题干扰

作为国内对华合作的重要旗帜，捷前总统泽曼在两任十年任期中曾五次访华，其在积极推动中捷双边关系发展和合作中发挥了重要的作用。2023 年 1 月，两国元首在视频会晤中肯定了过去 10 年双边关系发展与经贸合作取得的显著成就，双方都表示将继续努力致力于推动双边和中欧关系健康稳定发展。3 月底，前北约军委会主席帕维尔就任新总统，作为强硬派跨大西洋主义政客，其涉华言论激进，胜选前后宣称将颠覆泽曼对华政策，极力渲染涉华安全威胁论，并扭曲“一中”原则，叫嚣用“两制”淡化“一中”，在对华经贸合作上强调“重台轻中”。

2023 年 3 月底，捷众议长亚当莫娃率团窜访台湾地区，这使捷成为参众议长均窜台的唯一欧洲国家。访台期间，众议长分别与岛内领导人、立法和行政机构负责人会见会谈，并称捷是欧洲与岛内最亲密的民主盟友，捷支持台加入世卫、国际民航等组织。访问期间，双方签署加强立法机构机制化交往的“议会”合作声明，加强“议会”间在经贸、科教文、情报共享及其它符合双方共同利益领域的合作交流，落实有助于提升捷台关系发展的更多经贸合作项目，同时强调双方关注国际形势变化并支持民主人权。此次众议长随行代表团规模在捷台交往史上为最大。其访台不仅有追随美前众议长而树立政治影响力的意图，也有提升捷在涉台问题上充当美排头兵之意。

二、捷政府对华政策开始出现从务虚价值观外交转向务实对话合作的新动向

2022 年俄乌冲突对中捷关系产生直接影响，捷政府加入到援乌抗俄的最前线，并对中国在冲突中所持立场持保留意见。2023 年 4 月中，捷外交部和国防部共同发布国防外交战略文件，把中俄视为对捷国家安全构成威胁的主要国家。4 月下，捷总理菲亚拉首访亚洲（菲、印尼、越、新等六国）而绕开中国的背后反映了其政府调整对华政策的战略意图。2023 年下半年以来，在俄乌冲突持续背景下，经济复苏乏力，财政困顿和通胀高企不仅导致捷执政联盟支持率下降，而且现执政联盟内部政策分歧不断加大，捷政局稳定性面临考验。主要执政党公民党高层关于加强对话与合作的呼声渐起，民调显示众院第一大党的反对派 ANO 运动将胜选 2025 年 10 月议会选举。现执政联盟面临的内外部巨大压力或是促使公民党开始考虑调整对华政策的重要原因，公民党的对华政策出现了从务虚走向务实调整的迹象。10 月，捷克前总理伊日·帕鲁贝克在第三届“一带一路”国际合作高峰论坛上提出，“一带一路”倡议是当今世界最重要的经济倡议，促进了几十个国家的经济发展，提高了这些国家人民的生活水平，相信秉持“共赢”这一原则的“一带一路”倡议会对人类未来产生深远、积极影响。11 月初，捷政府国家安全顾问访华，访问目的旨在加强对华政策沟通与协调，在与王毅国务委员的会谈中，捷方表示愿以务实态度推动对华关系发展，愿同中方加强合作，进行更多交流，增进相互了解，为双方关系长期发展奠定坚实基础。11 月下旬，李强总理与到访的捷前总统泽曼的顾问、现捷中合作商会主席举行会谈，双方都提出通过加强务实对话与合作为两国关系发展注入新动力。

捷克是中国在中东欧地区第二大贸易伙伴，中国是捷克在非欧盟国家中的最大贸易伙伴。按照中方统计，2012 年中捷贸易进出口总额为 87.3 亿美元，捷对华贸易逆差 39.2 亿美元；2023 年两国贸易进出口总额 215.1 亿美元，较上年（236.5 亿美元）略有下降，其中中方出口 162.9 亿美元，中方进口 52.2 亿美元，捷方逆差 110.7 亿美元。在投资方面，两国间双向投资不断增加，中国对捷投资存量累计余额 30 亿美元，在捷投资企业近 50 家。两国企业间在产能及园区方面的合作保持活跃，中企重视通过投资嵌入捷克优势产业链，利用和发挥其在欧盟的市场延伸优势。此外，两国企业在金融、互联互通领域的合作成果丰硕，这不仅为新时期双边关系发展奠定了坚实基础，也丰富了两国战略伙伴关系的内涵。

三、捷克对华政策展望

2020 年以来，受到欧洲地缘冲突的影响，中捷关系出现滑坡。2023 年前总统泽曼去职后，捷国内失去一面对华友好合作的重要旗帜，新总统上台后持续渲染中国安全威胁论、以及参众议长窜台等都对中捷双边关系构成挑战。从发展前景来看，经

贸合作是中捷关系发展的坚实纽带。深化双边经贸合作有利于强化两国间的战略关联性，增强两国关系发展的内生动力，提升双边关系发展的稳定性和成熟度。2023年，捷国内总统、议会和内阁对华消极政治力量集结的局面开始出现一定的松动。2024年1月中，在中国台湾地区选举结果出台后，捷总统及众参议长都站台民进党胜选，捷政府并没有对此公开表态。在当前捷国内政坛不稳定、经济面临压力的现实背景下，捷政府对台海关系的考虑会更加出于加强对华对话与务实合作的角度出发，而不是在执政伊始时强调的拓展对华价值观外交，这是有利于双边关系回暖的积极信号，也说明其捷对华政策开始出现从务虚价值观转向务实对话合作的新动向。

中捷关系开始出现走出地缘政治阴霾的迹象，内外部因素促使捷政府考虑恢复对华对话与务实合作，逆转双边关系滑坡势态，尤其是希望通过深化务实经贸合作和吸引中企投资助力捷经济尽快复苏。后泽曼时期，中捷关系的全面修复还需要双方共同努力。虽然面临诸多潜在挑战，但推动和深化中捷关系发展与务实合作仍机遇巨大。首先，中欧经贸合作密不可分，产业及供应链联系紧密，中欧产业链重构将进一步打开双方的合作空间，尤其是欧洲国家加大对卫医、数字经济、基础设施、汽车和能源的投入将为中企带来拓展捷克等中东欧国家市场的历史机遇。其次，受到疫情和俄乌冲突冲击的欧洲国家经济面临困境，捷赤字压力巨大，通胀达到历史高位，转型发展和基础设施建设的融资负担沉重，而“一带一路”倡议和“中国—中东欧合作”积累了成熟的经验和适应性强的合作模式，在部分中东欧国家建立了合作典范，因此美国主导的对华竞争和战略挤压不能排除捷克等国家通过深化对华经贸合作来助力经济复苏的客观需要。第三，在欧盟碳中和目标的政策背景下，欧洲国家大力发展电动汽车及动力电池产业，这为中企嵌入欧洲汽车产业的新蓝海提供了政策风口。汽车产业是捷克重要的支柱产业，自2020年疫情以来，众多中企抓住机遇、加快推动投资合作项目，这为中捷关系发展的稳定性和成熟度做出了积极贡献。

附件一：捷克对华经贸交流（2017-2023）

	对华出口（千美元）	自华进口（千美元）	接收中国投资存量（亿美元）
2023年	5,224,532	16,288,507	30
2022年	5,419,432	18,227,387	
2021年	6,053,718	15,108,745	
2020年	5,132,638	13,738,534	
2019年	4,628,088	12,972,943	

2018 年	4,399,058	11,910,100	
2017 年	3,695,448	8,793,213	

资料来源：中国海关统计数字和中国驻捷使馆

附件二：2023 年中捷部长级以上双边交流

1 月 9 日	会晤	捷克总统泽曼同习近平举行视频会晤
11 月 3 日	会见	捷政府国家安全顾问波亚尔访华，中共中央政治局委员、中央外办主任、外交部部长王毅同其会见
11 月 23 日	会见	捷前总统泽曼顾问、捷中友协主席德沃吉克访华并受到李强总理接见

2023 年罗马尼亚对华政策

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

2023 年罗马尼亚对华政策继续维持 2022 年的调整态势，双边经贸继续保持积极发展势头，但中罗两国高层互访明显减少。罗马尼亚对“中国-中东欧”合作态度上继续趋冷，罗政府没有采取积极措施改善与中国政治关系。受到俄乌冲突和能源危机影响、罗马尼亚在大国博弈背景下着力于黑海区域的安全合作。2023 年中美战略竞争的压力在中东欧地区继续彰显，罗马尼亚对华外交更多受到美国和北约以及欧盟统一对华立场的牵制。2024 年是罗马尼亚选举年，目前罗马尼亚极右翼民粹主义支持率持续攀升，这对中国与罗马尼亚的双边关系的影响有待评估。

一、罗马尼亚内政外交基本状况

罗马尼亚执政联盟在 2023 年经过了调整。2023 年 6 月 12 日，罗马尼亚总理丘克 (Nicolae Ciucă) 宣布辞职。15 日，乔拉库 (Marcel Ciolacu) 领导的新一届政府以 290 票赞成、95 票反对的表决结果通过议会信任投票并宣誓就职。罗马尼亚于 2021 年底组建的执政联盟包括主要执政党 (国家自由党, NLP) 和主要反对党 (社会民主党, SDP)，后来罗马尼亚匈牙利民主联盟 (UDMR) 也加入了执政联盟。三党在 2021 年签署了一项政治协议，即政府首脑一职在 2024 年底大选前将先后由国家自由党的丘克和社民党的乔拉库轮流担任，同期也将进行其他重要职位的轮换工作。根据协议，轮值工作仅涉及社民党和国家自由党两党，匈民盟能够保留原有的部长职务。但是由于三党之间难以达成共识，匈民盟退出执政联盟。自此，新内阁仅由社民党和国家自由党接管，各自管理 9 个部委。来自社民党的乔拉库出任总理。目前两个主要政党的民意支持率仍然遥遥领先，各政党已经开始筹备 2024 年选举。

有罗马尼亚经济分析人士认，2022 年罗马尼亚获得由欧盟基金和国家复苏与韧性计划 (NRRP) 资助，是 2023 年度该国经济发展良好、财政状况稳健的主要原因之一。欧盟基金和国家复苏和韧性计划资金主要用以支持基础设施、数字化、能源投资项目，旨在鼓励可再生能源、农业和建筑业等优先发展领域。2023 年 6 月，《国家复苏与韧性计划》(National Recovery and Resilience Plan, NRRP) 第二批资金将为罗马尼亚基础设施、卫生和教育

等关键领域现代化做出重要贡献，项目数额近 30 亿欧元。

2023 年罗马尼亚国内生产总值同比增长 2%。罗经济正从消费增长转向投资增长模式。经济增长主要来源于投资，包括欧洲资助基金和外国直接投资，且外国直接投资更具可持续性。2024 年是罗选举年，罗财政面临更多复杂和不确定性，罗财政赤字目标是从当前的 6% 降至 4.4%。罗总理乔拉库表示，罗政府已制定未来几年公共投资占 GDP 的 7% 的稳健标准。经济学人预测 2019-2028 年罗马尼亚将成为欧洲增长最快的经济体。

外交方面，罗马尼亚强调与美国的特殊关系和自身在黑海地区安全领域的特殊贡献。罗马尼亚 7 月召开了最高国防理事会，力图贯彻维尔纽斯北约峰会上的目标。罗马尼亚从 2023 年开始将 GDP 的 2.5% 用于国防支出，继续向邻国乌克兰、摩尔多瓦提供援助，支持瑞典加入北约，从而为巩固欧洲东翼做出贡献。12 月 3 日，罗马尼亚总理乔拉库（Marcel Ciolacu）率政府代表团对美国进行了为期四天的访问，旨在推进罗美经济合作项目、吸引美国在罗投资及加强政治和安全保障。罗马尼亚的核心关切是美国《黑海安全与发展战略》的推进，罗认为该战略的推进涉及地区能源安全、外商投资、地区经济发展和韧性等领域，将对罗马尼亚和黑海地区的繁荣产生直接影响。加快西巴尔干国家入盟进程。对于《2021-2027 多年期财政框架》的修订和未来的《欧盟战略议程》上，罗马尼亚认为需要有一个更广阔的安全视野，关注包括摩尔多瓦在内的整个黑海地区。关于欧盟东扩问题上，罗马尼亚支持作为候选国的摩尔多瓦和乌克兰推进其入盟进程。

二、罗马尼亚对华政策

近些年来，中罗两国高层互访明显减少、级别降低，罗马尼亚对“中国-中东欧合作机制”下的合作兴趣也在下降。但罗马尼亚与中国的双边经贸关系仍然相对平稳。

中国为罗第十大贸易伙伴，欧洲外最大贸易伙伴。据中方统计数据，2023 年 1-11 月，中罗贸易额为 96.5 亿美元，同比增长 1.2%，罗为中国第 67 位贸易伙伴。中国对罗出口 70.8 亿美元，同比增长 5.6%，罗为中第 58 位出口目的国，主要出口商品为电子电器、机械设备、车辆及零件、家具寝具、光学仪器及附件等；中国自罗进口 25.7 亿美元，同比下降 9.2%，罗为中第 69 位进口来源国，主要进口电子电器、机械设备、车辆及其零件、非针织服装、光学设备。如果将 2023 的情况与 2012 年的情况相比，罗马尼亚与中国之间的贸易联系持续紧密。

中国对罗马尼亚投资仍平稳增长。中国在罗累计投资额已超过 5 亿美元，合作领域和方式不断拓宽。截至 2023 年 4 月 30 日，在罗马尼亚注册的中资公司有 13430 家（排名第五），认购股本为 4.07 亿美元，在对罗投资的国家

中，中国排名第 20 位。

罗马尼亚 2023 年度参加了中国国际进口博览会（CIIE）。葡萄酒、化妆品等优质产品越来越受中国消费者喜爱。5 月 29 日，第六届中国国际进口博览会罗马尼亚推介会在布加勒斯特市举行，推介会上，中国国际进口博览局与多家罗马尼亚机构和企业签署了合作备忘录。罗政府、商协会、企业和媒体代表等 100 余人参加了此次活动。2023 年 11 月 29 日，驻罗马尼亚大使韩春霖赴罗马尼亚经济、创业和旅游部，参加由罗出口理事会组织召开的第六届中国国际进口博览会罗方参展企业交流会。罗出口理事会主席约内斯库积极评价中国经济发展成就和对外开放举措，表示 2023 年为罗首次以国家名义组织企业参加进博会，企业收获很大，但是罗马尼亚国内媒体上几乎看不到对进博会期间中罗企业合作的报道。

中国贸促会与罗马尼亚工商会和布加勒斯特工商会保持长期良好的合作关系，曾多次共同举办双边经贸活动，罗工商界十分希望继续加强与中国企业间的交流与合作。2023 年 8 月 2 日上午，罗马尼亚中小企业协会副会长米尔卡先生一行拜访了河南省贸促会。2023 年 8 月 3 日，由中国国际商会郑州商会主办的中国（河南）-罗马尼亚经贸洽谈会在郑州召开。11 月 13 日，中国宁波-罗马尼亚经贸合作洽谈会在布加勒斯特举办，来自宁波政府代表团、罗政府部门、前政要、各地工商协会及两国各行业企业代表约 150 人参加。会上，共 22 家企业签署了经贸合作协议，涵盖农产品、新能源、金属制品、建筑设计等领域。11 月 15 日，中国电气装备平高集团罗马尼亚特凡大公村 30MW 光伏项目签约仪式。

在基础设施合作方面，罗马尼亚交通部长格林代亚努（Sorin Grindeanu）宣布，2023 年 3 月 16 日与中国土木工程集团有限公司（CCECC，简称中土集团）正式签署布加勒斯特北部环城高速公路（A0 Nord）3 号路段建设项目合同。该项目设计期 12 个月，施工期 18 个月，保修期 10 年，耗资近 3.98 亿列伊（不含增值税）。

在人文领域，罗举行的针对中国的有代表性活动是 2023 年罗马尼亚蒂图列斯库欧洲基金会举办的“‘一带一路’倡议十年：铺就共同繁荣发展之路”研讨会。罗前总理讷斯塔塞主持，前总理蓬塔、科学院政治与国际关系研究所所长敦加丘、政治评论员哈特曼、欧洲防务事务智库罗方主席穆雷尚等多位专家分享意见建议，60 余名社会各界人士参会。

三、2023 年罗马尼亚对华政策的动因分析

罗马尼亚外交政策目标继续基于以下三个身份：负责任的欧盟成员国、北约里的可靠盟友、美国坚定的战略伙伴。罗马尼亚外长博格丹·奥雷斯库重申：“长

期以来，罗马尼亚的外交活动以维护欧洲及欧洲-大西洋体系价值和安全感为核心。”在俄乌冲突背景下，地域安全成为首要考虑，罗马尼亚更要努力保持与美国的特殊关系，罗马尼亚希望强化黑海地区的防御威慑措施及北约在该地区的存在。罗马尼亚试图在国际层面制裁和孤立俄罗斯，同时支持欧盟和北约对乌克兰的援助举措。对罗而言，它与中国的合作必然放在罗美关系大的背景下考虑。

在罗马尼亚，近两届政府的对华政策从此前的务实合作逐渐转向突出以价值观和地缘政治为基础。目前三党联合政府对华政策定位是“在符合罗马尼亚经济和战略利益以及《2019年欧盟委员会和外交与安全政策高级代表联合声明》的基础上，继续保持同中国的全面友好合作伙伴关系，致力于加强欧盟成员国对华政策的一致性。由社民党和国家自由党接管的内阁更加强调与欧盟整体对华政策的协同性。采用务实思维处理与中国的关系。8月新任罗马尼亚驻华大使马克西姆(Dan-Horia Maxim)对华持务实合作态度，擅长经济事务，相信有利维护中罗稳定关系发展。

四、对华政策展望

2024年正值中罗两国建交75周年，一系列庆祝活动有助于提升双方在经贸、文化等方面合作水平，促进双边关系发展。未来一段时间，罗马尼亚对华政策会继续秉持较浓厚的务实主义色彩。罗马尼亚认为中国始终是罗马尼亚的重要合作伙伴，罗马尼亚希望进一步加强与中国的经贸联系，挖掘对华出口潜力，以弥补对华贸易逆差，并重视两国地方交往。不过在罗马尼亚看来，中国推进的“中国-中东欧合作”已不具有吸引力。罗马尼亚认为中国借此渗透中东欧地区的基建投资和经贸市场，并导致是中国的单赢。

罗马尼亚对华合作受到美国和北约以及欧盟统一对华立场的牵制，在政治层面对华负面认知会继续增强。罗马尼亚仍处转型进程中，社会对政府的宽容、朝野政党的相互宽容、本国居民对外国移民的宽容等都处于较低水平。民粹主义政党和激烈的政党斗争，也从侧面反映了社会宽容度的缺失。新冠疫情与乌克兰危机以来，西方对华舆论普遍不利，也影响到对国内民众对中国的好感度，精英和媒体对中国怀疑态度持续增长。罗民调机构 INSCOP Research 2023年的一份调查报告显示，罗马尼亚人对中国持积极态度的人数比例降低。对华持积极态度的罗马尼亚人仅仅占36.3%，在友好度排名中，中国处于末尾，仅先于俄罗斯。对华不利的民意基础也将对罗的对华政策产生负面冲击。

2018-2023 年中国与罗马尼亚经贸交流（单位：亿美元）

年份	中国对罗出口	中国从罗进口	中国对罗直接 投资流量	中国对罗直接 投资存量
2023	77.4	28.2	——	——
2022	74	30.8	0.12	2.20
2021	67.08	35.07	0.05	2.20
2020	51.27	26.38	0.13	3.13
2019	45.73	23.26	0.84	4.28
2018	45.07	21.68	0.02	3.05

进出口数据来源：中国商务部网站；投资数据来源：中国商务部对外投资与经济合作司网站

2023 年爱尔兰对华政策

祝轶晨

上海欧洲学会咨询部主任

自 2012 年建立互惠战略伙伴关系以来，中爱两国关系健康发展，双边经贸增长势头良好，各领域交流不断深入，合作成果务实丰硕。2023 年，中国已成为爱尔兰在全球范围内的第四大贸易伙伴，同时也是第五大货物出口市场和第七大服务出口目的地。2024 年伊始，中国总理李强到访爱尔兰，引发爱尔兰及欧洲各界高度关注。在中爱建交迎来 45 周年的大背景下，爱尔兰将更趋理性地看待中国发展，强化对华务实合作的同时，继续发挥好在中欧关系和中欧合作中的调节器作用。

一、爱尔兰内政外交概况

内政层面，爱尔兰联合政府民意下降，右翼反对党有望走向台前。当前爱尔兰政府由爱尔兰统一党、共和党、绿党联合执政，统一党领袖利奥·瓦拉德卡(Leo Varadkar)担任政府总理，共和党领袖米切尔·马丁(Micheal Martin)任副总理一职。但从当前形势看，爱尔兰国内右翼反对党——新芬党在民意支持率上领先于包括执政党内的其他爱尔兰党派，上升势头迅猛。该党凭借“禁止穆斯林信仰和非白种人难民进入爱尔兰”、“重点关注年轻人和劳工权益，以经济改革促进爱尔兰改变现状”、“呼吁停止北爱议会运作，将整个爱尔兰置于统一政府管理”等一系列激进政策主张，赢得了爱尔兰民众尤其是青年群体的广泛支持。随着爱尔兰地方议会选举以及下届政府改选日期临近，新芬党优势地位将进一步突显，其未来在爱政府和议会中的话语权也将逐步放大，爱尔兰今后的政策导向会出现明显变化。

经济层面，爱尔兰经济韧性强劲，对外经贸形势稳定。与欧盟普遍情况不同，当前爱政府财政状况良好，2023 年共计实现 88 亿欧元的财政盈余，政府公共债务占 GDP 比重下降至 44.7%，远低于欧盟 60% 的红线。同时，爱尔兰原本“重服务、轻工业”的发展局面得到进一步改善，服务业占比已由原先 65% 下降至 55%，工业占比上升至 41%，农业维持在 1% 左右，三大支柱产业配比趋于合理。在国内通胀水平稳步下降、就业指数持续上升等有利因素推动下，爱尔兰将在今后几年内继续在各成员国中保持较高的 GDP 增长水平。

社会层面，住房危机未能有效解决，难民议题加剧社会矛盾。受欧元区个人贷款审核政策收紧以及通货膨胀上升影响，爱尔兰国内的地区住房和租房价格指

数已连年创出新高。爱尔兰中央统计局（CSO）数据显示，2023 年爱尔兰租房月平均费用达到 1,447 欧元，新房购买平均费用达到 262,000 欧元，同比上涨 2.3%。同时，伴随欧盟宽松移民政策的引导，爱尔兰在 2023 年开始大量接纳难民，共计超 14 万的非白色人种和穆斯林族群涌入爱尔兰，达到了近 16 年来的最高水平。本地居民住房压力不断加大，叠加良莠不齐的外来移民所引发的违法犯罪行为日益增多，致使爱尔兰当前国内社会稳定出现一定下滑。

外交层面，爱尔兰与西方主要国家继续保持紧密双边关系。在美国方面，爱尔兰作为 19、20 世纪美国最大的移民来源国，大量爱尔兰族裔开始频繁活跃在美国政商两界，开始对当前爱美关系施加重要影响。爱尔兰将与美保持稳定密切联系视为其外交政策的优先项，而美国也将爱尔兰视为具有共同价值观和利益攸关的重要盟友。2023 年 4 月 13 日，美国总统拜登访问爱尔兰，并在爱尔兰议会的公开演讲中表示爱尔兰与美国拥有“千古伙伴关系”。在英国方面，尽管爱英双方在北爱议题上一直存有分歧，但两国在经济和军事上的强关联，确保了爱英双方能够保持最大程度的良好外交关系，并在大部分国际热点议题上做到同频共振。在欧盟方面，尽管种族主义和逆全球化的民粹主义思潮近年来在爱兴起，并且欧盟的移民宽松政策也使得越来越多的爱民众开始对欧盟产生不满情绪，但以总理瓦拉德卡为首的爱政府高层是欧盟现有框架体系坚定的支持者和维护者，始终强调爱尔兰应在对外表态和政策执行上需与欧盟保持一致步调。

二、2023 年爱尔兰对华政策

作为欧盟第十四大经济体，爱尔兰是欧盟第五大对华出口国，也是现有成员国中少数几个在对华经贸往来中保有顺差的国家。在当前中美博弈的大背景以及欧盟“对华去风险”的基调下，爱尔兰仍倾向于与中国保持友好往来，并在对华合作上持开放态度。

首先，根据 2023 年爱尔兰对外公布的该国 242 项对外投资和服务贸易项目显示，其中近 70% 目标国为美国，从某种意义上看，爱尔兰在当前对外投资中存在对美过度依赖现象。因此，爱尔兰希望寻求在中美博弈中找到平衡，以期将自身风险降到最低，从而更好促进本国经济的长远发展。为此，爱尔兰于推出了“爱尔兰金融战略(Ireland for Finance)”，试图从四大支柱入手（一是运营环境支柱，侧重于确保国际金融服务的政策、文化和立法条件；二是技术和创新支柱支出；三是人才支柱；四是宣传和推广支柱），强化爱尔兰在国际金融服务的标杆作用，以进一步提升爱尔兰全球影响力。为此，包括爱尔兰投资发展局（Ireland Development Agency）、爱尔兰贸易科技局（Enterprise Ireland）、爱尔兰食品局（Bord Bia）、爱尔兰工业发展署（IDA Ireland）在内的多个执行部门致力于

推动与中国同行建立密切联系，以促成更多对华合作项目和中资企业在爱尔兰落地发展。

其次，在国际舆论压力下，爱尔兰将于 2024 年正式上调对大型跨国公司征收的最低企业税率，由 12.5% 增至 15%。在此背景下，爱尔兰作为跨国公司尤其是美国大型科技巨头在欧投资主要目的地的区位优势将面临较大冲击。伴随英国脱欧协议中关于北爱议题的分歧，并由此引发的英欧贸易摩擦不确定性以及爱尔兰自身长久以来的劳动力短缺问题，爱尔兰经济发展面临不小压力，客观上需要加强对华合作。

再次，当前国际形势和热点问题为加强爱中两国关系创造了良好的政治基础和国际舆论环境。在新一轮巴以冲突中，爱尔兰始终坚持其反殖民主义立场，对以色列在加沙地区的军事行动持批评态度，支持联合国呼吁停火的决议。相较于欧盟和其他主要西方发达国家在巴以冲突上的暧昧表态，爱尔兰与中国的立场更为接近，在国际社会的呼声也较为类似。爱中双方在地区热点问题上的共识，为爱中两国开展进一步合作创造了有利条件。

最后，爱尔兰近年来相继发布了《爱尔兰金融战略》、《爱尔兰 2040 计划》、《气候行动路线图》等国家战略，分别从金融、运输和基础设施建设、气变和绿色能源等领域对爱尔兰在未来 15 至 20 年的转型发展制定了详细规划，内容涵盖了包括地铁（Metro Link、都柏林中心 - 机场 - Swords 新地铁、都柏林大区 Dart 轻轨铁路扩建）、宽带网络（全国宽带网络扩建）、海上风电场（Codling 海上风电场、北爱尔兰海阵列海上风电场、位于都柏林北郡、米斯和劳斯海岸的 Oriel 海上风电场）、高速公路（劳思郡 - 爱尔兰东北部 - N/M20 科克至利默里克高速公路）、高速铁路、制药行业（新制药生产设施）和半导体科技园（利默里克 Raheen 商业和科技园）等具体实施项目。今年 6 月，爱尔兰总理瓦拉德卡关于“并不将中国视为敌人，而是将其视为合作伙伴”公开表态，反映出当前爱尔兰希望借助中国在基建领域的传统优势，助力推动国家转型发展的目标。

三、爱尔兰对华政策展望

2023 年 8 月，爱尔兰副总理兼外交部长米切尔·马丁公开表示爱尔兰需要注意与欧盟保持政策一致性的重要性，并从爱尔兰的视角对冯德莱恩关于“去风险”的论述进行了解读，即“发展本国的经济和复原力，以保护自身利益和价值观不受损害”。由此可见，在新一年的对华政策中，爱尔兰一方面将继续保持中立和以商业为导向最大程度提升对华合作，另一方面也会对其中蕴藏的各种风险挑战有着清醒认识，尤其是在“对华去风险”的议题上会与欧盟保持最大程度一致。

在经贸领域，爱尔兰之所以成为欧盟对华第五大出口国，是因为爱尔兰在

2018 年以后取代美国正式成为中国最大的集成电路出口国。在 2023 年的中爱双边贸易中，集成电路已占据爱尔兰对华出口总额的 65%。对华出口的依赖型模式，叠加 2023 年爱尔兰出现创纪录药品短缺问题，引发了当前爱尔兰对于出口型经济模式和对外贸易过度依赖的担忧。在当前中美博弈背景下，为了防止陷入“过度依赖美国遭到美方管控”或者“加大对华合作遭遇中方进口限制”的两难局面，爱尔兰会在贸易上寻求更多元化的发展。

在投资领域，爱尔兰计划于 2024 年第二季度正式实施《第三国交易法案》(Screening of Third Country Transactions of Act)。该法案将对爱尔兰本国关键基础设施、技术或敏感信息领域的外国直接投资实行审查和筛选制度，其中规定爱尔兰企业、贸易和就业部长可对涉及任何来自爱尔兰和欧盟外国家的收购方关于价值在 200 万欧元以上的交易进行评估，并有权对“潜在风险”投资设置附加条件甚至直接采取否决。并且，在时效性上可对法案实施前 15 个月内的任何交易进行追溯审查。可以预见，随着该方案的正式落地，未来在进驻爱尔兰关键领域投资时，中国资本将会面临更高的市场准入门槛。

在新兴领域，以数字通信为例，2023 年 6 月，爱尔兰发布了《2023 通信监管和数字中心发展机构（修正案）》(Communications Regulation and Digital Hub Development Agency (Amendment) Act 2023)，作为对 2022 年发布的《通信监管法案》进一步补充，该法案明确提出了政府可以“安全威胁”为由，禁止特定企业参与为本国关键部门提供新一代移动网络技术服务，此举可视为在欧盟 2023 年发布 5G 安全工具性风险评估的框架下，爱尔兰紧随其后对于中国运营服务商尤其是华为公司的直接回应。并且，在 2023 年 4 月，爱尔兰国家安全中心也向各政府部门发布了禁止在公务设备使用 Tiktok 的指导意见，该意见一旦正式施行后，爱尔兰的公职人员将受到严格审查，并严格禁止在工作设备上安装和使用 Tiktok 软件。因此，未来不排除爱尔兰将会紧随法国、荷兰、波兰等欧盟成员国的步伐，针对其他新兴领域的对华合作采取更为严厉的审查和监管手段。

表一：2019-2023 年中国和爱尔兰经贸交流（亿美元）

年份	中国和爱尔兰进出口	中国向爱尔兰出口	中国自爱尔兰进口
2023 年	217.6	43.83	173.78
2022 年	238.22	57.26	180.96
2021 年	229.45	53.21	176.27
2020 年	180.41	39.96	140.44
2019 年	167.49	32.94	134.55

数据来源：中国海关

表二：2023年中爱部长级以上双边交流

时间	地点	交流情况
2023年2月18日	慕尼黑安全会议	中央外事工作委员会办公室主任王毅会见爱尔兰副总理兼外交与国防部长米切尔·马丁
2023年3月17日	爱尔兰驻华使馆国庆招待会	外交部部长助理华春莹会见爱尔兰环境、气候与通讯部兼交通部长埃蒙·瑞安
2023年3月17日	北京	生态环境部长黄润秋会见爱尔兰环境、气候、通讯兼交通部长埃蒙·瑞安
2023年5月15日	北京	农业农村部长唐仁健会见爱尔兰农业、食品与海洋部长麦克纳洛格
2023年6月22日至24日	爱尔兰	中联部长刘建超率中共代表团访问爱尔兰，分别同绿党领袖兼环境部长瑞安、参议长布蒂默、外交部秘书长哈克特、前总理埃亨、奥法利郡长菲茨帕特里克等会谈
2023年9月4日	北京	全国人大常委会副委员长郑建邦会见爱尔兰议会对华友好小组
2023年11月6日	北京	国家副主席韩正会见爱尔兰副总理兼外交部长米切尔·马丁
2023年11月7日	北京	中共中央对外联络部长刘建超会见爱尔兰副总理兼外交与国防部长米切尔·马丁
2023年11月7日	北京	中共中央政治局委员、外交部长王毅会见爱尔兰副总理兼外交部长米切尔·马丁
2023年11月12日至14日	爱尔兰	教育部长怀进鹏率团访问爱尔兰，与爱尔兰众议长奥法乔尔、教育部国务部长柯林斯会谈
2023年11月22日至25日	爱尔兰	全国人大常委会副委员长郑建邦率团访问爱尔兰，与爱尔兰参议长布蒂默、副众议长康诺利会谈
2024年1月17日	爱尔兰	国务院总理李强访问爱尔兰，会见爱尔兰总统希金斯、总理瓦拉德卡

2023 年克罗地亚对华政策

白伊维 (Bakota Ivica)

首都师范大学历史学院副教授、国别区域研究学院研究员

2023 年是中国与克罗地亚建交三十一周年，也可谓中克合作从疫情冬眠的复兴一年。2019 年，在中国总理李克强出席下克罗地亚在杜布罗夫尼克主办中国-中东欧合作机制峰会，同年由中国路桥集团承包佩列沙茨大桥的项目正式开工。这两事使中克合作被定为“进入钻石”阶段。2020 年疫情爆发以及 2022 年俄乌冲突导致中欧合作受到冲击，作为欧盟成员国克罗地亚对华贸易和其他合作有所降低。2023 年中国走出疫情期后，两国逐渐恢复了疫情前合作水平，2023 年底，克与中国在基础设施建设领域签订了新的合作项目，标志中克合作取得新进展。

一、2023 年克对华政策与中克合作概况

2015 年之前克罗地亚对中国-中东欧合作机制持保留态度，但 2016 年民工体 (HDZ) 执政后，克与中国路桥集团签署在克修建佩列沙茨大桥的合同推进了双边关系发展。2017-2020 年期间，克奉行与中国建立更紧密经济关系的政策，并于 2019 年主办了第 8 次中国-中东欧合作机制峰会，标志中克合作进入“钻石阶段”。但 2020 年以来因疫情、中美博弈和 2022 俄乌冲突等事件影响，中克双边关系受到影响。在上述期间，中克间谈过的项目，如促进中克旅游合作、投资克造船厂等计划并未实现，且在美国和欧盟施压下，2021 年克政府取消了一个中企已中标的项目资格。在此背景下，克对中克合作态度有所调整，从对华宽容和积极对待中克经贸合作转向重视对华安全和政治方面的挑战。因此 2022-23 年间，克媒体上友华、主张恢复“钻石阶段”的文章与从西媒转载而来的“中国威胁论”、怀疑中俄重构冷战式阵营的文章并排存在，即使 2022 年佩列沙茨大桥项目的竣工和开通仪式也未能有效提升受损的中克关系。

2023 年，在欧洲对华政策趋暖背景下，克政府秉持稳定的对华政策，不急于将中克关系与大国博弈、台湾、乌克兰等问题捆绑，避免为赢得欧盟、北约伙伴的赞誉而仓促推出一些缺乏长远考虑的对华举措，主张在相互尊重、平等相待、互利共赢基础上发展与中国各领域交流合作，并认为这符合中欧合作稳定发展。

2023 年，克罗地亚加入欧元区 and 申根区，加上疫情没有反弹，高度依靠旅游业的克罗地亚 2023 年在旅游旺季创下了年度收入最高记录。其中，中克旅游合作是双边重点合作领域之一。疫情前的 2019 年，来克中国游客超过 66 万，达历

史最高峰。2023 年来克中国游客的人数（17 万）虽比不上疫情前时期，但比 2022 年人数（3.4 万）增长很明显，克有意提高旅游服务质量，逐渐为中国游客特殊需求提供更佳体验。

在农业和农食产品合作方面，2023 年 3 月以来，中国政府优化调整农产品进口政策，取消入境集中隔离等疫情期间措施；同时克农业、渔业、林业具有突出优势，中国具有增加进口克红酒、肉类等优质农食产品意愿。克希望越来越多的克农食产品进入中国市场，并看重华为公司在克驻点为促进克国“智慧农业”发展所发挥的作用。但与东南欧其他国家一样，由于克国内农业产量不稳定、农场较小并依赖政府补贴，向中国出口量有限。

据克罗地亚统计局数据，2023 年 1-10 月期间，中克进出口贸易额为 12.7 亿欧元，同比下降 3.1%。当前承包佩桥的中国路桥集团、控股塞尼风电场的（中国）北方国际及华为公司是在克最大中企，另还有几十家从事贸易和服务业的华商企业。

文体领域是中克合作亮点。克罗地亚高水平足球教练和足球运动员在中国寻找拓展职业生涯的机会。两国体育学校、奥委会和足球队合作稳定，互访、共同训练的活动频繁。在教育、文化等领域也有较好合作。2023 年，萨格勒布大学孔子学院在克 9 个国立学校设有汉语课程。该年底，萨格勒布大学宣布下辖人文学院的汉学系从 2024 年起授予学位，成为克罗地亚第一个正式汉学系。在中国与驻克使馆支持下，三个中克友会继续推广中克合作，包括新成立的中克学术协会和马可波罗研究促进会等。

2023 年，克对华合作最令人印象深刻的事件是 7 月克罗地亚公路局宣布，中国路桥集团中标克罗地亚基础设施项目招标。作为连接克罗地亚斯普利特与 A1 高速公路建设项目组成部分的斯普利特新入口第一阶段建设工程 2024 年开工。该项目将包括建设科兹亚克山隧道及从武切维察交叉口连接 A1 高速公路和 D8 国道的通道，项目总价值 7500 万美元。如同佩列沙茨大桥一样，中克都称该项目为中克两国友谊的象征及中克欧三方合作典范。

二、中克合作前景与挑战

长期以来，克将中国视为遥远而友好的国度，佩列沙茨大桥项目的合作使中克双边关系达到顶峰。疫情前中克友好合作带来了中克合作“钻石时代”。2020 年以来一段时间里，因全球疫情、中美脱钩、俄乌冲突等背景下，中欧关系受到冲击，这些因素对中克合作带来消极影响。有克罗地亚分析师们认为中克“钻石蜜月期”陷入“煤炭萧条期”。尽管克政府避免发表任何激怒中国的声明，但对重启与中方合作与交流并不积极。与此同时，克媒体上蔑华、疑华为基调的文章

并不罕见。

2023年，中克合作关系开始走出疫情后相对低迷的状态，进入复苏期。该年7月双边基建协定能否成为继佩桥合作后，重燃两国关系“钻石精神”，甚至推动中欧合作新的机遇，这取决于若干因素：

首先，中欧战略对话及其全面关系发展前景。克罗地亚作为北约和欧盟成员，其外交和安全政策将继续与其伙伴和盟友保持一致。显然，中国和西方关系的紧张会影响克罗地亚建立和中国更牢固双边关系的意愿和能力。不过作为小国的克罗地亚虽难以左右中西关系的发展，但能提供中西合作的可参考范例。

其次，2024年克罗地亚议会选举结果。近5年内，中克合作顺利发展是自2016年以来以总理普连科维奇为首的民共体（HDZ）政府奉行对华稳定政策的结果。虽然克罗地亚政坛没有反华、疑华政治力量，选举后政府换届带来对华政策大转变的可能性不大。如今，克国家议会大选水落石出，民共体获胜，克对华政策的稳定性值得期待。

再次，全球危机局势对大国与小国间不对称关系的影响。中克关系中存在的“结构性”因素主要涉及疫情以来大国间关系的变化，尤其是中美关系的变化影响，俄乌冲突对全球合作也带来巨大挑战，也相应影响中克合作。另外，2024年美国大选、台海两岸关系发展、巴以冲突等问题都在一定程度上可能影响中克合作前景。

2023 年波罗的海国家对华政策

孙贝芸

国防大学政治学院讲师

近年来，波罗的海三国对华政策负面导向日趋加重。三国发布负面涉华报告，退出中国-中东欧合作机制，并在涉及中国核心利益和重大关切问题上进行挑衅，对华政策消极因素不断增加。尤其是立陶宛，公然制造“一中一台”，一再挑战中国底线，并试图获取欧盟对其反华政策的实质性支持。2019 年至 2023 年，波罗的海三国对华政策中对双方价值观分歧的强调逐渐提升，警惕防备态势显著强化，同时安全考量也有所增加。立陶宛立场最为激进，爱沙尼亚和拉脱维亚对华政策的两面性和矛盾性趋于强化。

一、波罗的海三国对华政策主要特征

2023 年，在乌克兰危机、白俄罗斯边境危机等多重危机冲击下，波罗的海三国外交发生不同程度震动，更强调与“共同价值观盟友”形成统一对华立场，相关政策消极面向有增无减，具有价值观导向浓厚、安全化取向增强等特征。突出表现如下：

一是波罗的海三国继续借台湾问题搞政治操弄，配合美国“以台制华”图谋，干涉中国内政。例如，2023 年 8 月，立陶宛前总统格里布斯凯特窜访台湾；同月，立议员马尔德基斯发表的不当涉华言论。二是波罗的海三国相关部门继续发布涉华负面报告。例如，爱沙尼亚对外情报局年度安全报告、拉脱维亚国家安全局年度报告以及拉托维亚年度外交政策报告，涉及一系列毫无根据的涉华内容。三是波罗的海三国有意强调与中国在乌克兰危机上的立场差异，渲染炒作所谓价值观分歧。2023 年 3 月，爱沙尼亚国防部常务副部长针对中方《关于政治解决乌克兰危机的中国立场》文件不负责任地发表不当言论。2023 年 4 月，爱沙尼亚时任外长雷因萨鲁在一次采访时也发表了相似论调，不认同中国提出的乌克兰危机解决方案，还将中国和爱沙尼亚的双边合作泛价值化、泛安全化，强调要减少对中国的经济依赖。

2023 年立陶宛对华激进立场没有改变，继续附和与美国开展对华地缘政治和意识形态博弈。2023 年 7 月，立陶宛政府发布了一份“印太战略”，其中涉华内容充斥着冷战思维和意识形态偏见，大肆诋毁中国内外政策，渲染炒作“中国挑战”，粗暴干涉中国内政，严重违反国际法和国际关系基本准则。同时，立部分政客对华政策前后不一致，现任总统和政府之间也存在立场分歧。2023 年 12 月

18日，立外长兰茨贝尔吉斯再度发表涉台不当言论，立总统瑙塞达则在当天提醒这会对中立双边关系带来负面影响。立国内各种力量在对华政策方面的争议仍然焦灼。另外，立陶宛还出现了污蔑中国试图影响立总统选举的杂音。

相比之下，爱沙尼亚和拉脱维亚对华政策两面性和矛盾性趋于强化。一方面，两国对华政策冲突性增加，导致双边关系摩擦龃龉增多。例如，两国在台湾问题上进行政治操弄，发布负面涉华报告，指责中国在乌克兰危机上的立场，等等。另外，2023年10月，针对爱沙尼亚和芬兰海底基础设施事故，爱沙尼亚外交部长马格斯·查克纳海在公开发言中牵扯中国。另一方面，两国对华政策合作性也有所显现，推动双边关系部分领域的发展。2023年10月13日，外交部副部长邓励同爱沙尼亚外交部副部长艾琳在北京举行中爱副外长级政治磋商，双方认同双边关系多年来的平稳发展，讨论了在各领域的合作，并就共同关心的国际和地区热点问题交换看法。2023年5月24日，外交部副部长邓励同拉脱维亚外交部国务秘书佩尔什以视频方式举行中拉副外长级政治磋商。2023年9月，全国人大法工委副主任武增访问拉脱维亚。同时，中国与爱沙尼亚、拉脱维亚的人文交流持续推进。例如，由北京市政府、驻爱沙尼亚使馆和塔林罗特曼商业街区、穆斯塔麦区政府共同举办的第十四届“欢乐春节”活动分别于2023年1月22日和27日在罗特曼广场与穆斯塔麦卡亚文化中心隆重举行，这也是“欢乐春节”首次在塔林举办两场活动；2023年12月，应塔林大学国际关系协会邀请，驻爱沙尼亚大使郭晓梅大使在塔林大学以“中国外交政策与‘一带一路’倡议”为题开展讲座；2023年9月，驻拉脱维亚唐松根大使出席拉脱维亚大学孔子学院举办的2023年度中秋节暨孔院日活动；等等。

二、波罗的海三国对华政策调整原因分析

乌克兰危机爆发后，波罗的海三国外交和安全政策都聚焦于此。2023年2月时任爱沙尼亚外交部长雷因萨鲁在外交政策年度讲话中表示，“爱沙尼亚外交政策焦点是乌克兰的胜利和俄罗斯的失败”。三国明确表示对乌克兰的支持，纷纷提高国防预算，“向乌克兰提供了全面的政治、军事、金融、发展合作和人道主义援助”，还希望在援乌方面发挥“带动”作用，产生更广泛的国际影响和联盟效应。这场危机也在三国对华政策方面产生了深刻的影响。

一是乌克兰危机重塑波罗的海三国对华政策考量。乌克兰危机前，经济利益和价值观考量主导了波罗的海三国对华政策叙事，三国相关机构发布涉华负面报告，关于中国-中东欧合作或支持或质疑的各种声音，以及政客窜访台湾等，主要政策逻辑皆源于此。乌克兰危机的爆发和持续引发波罗的海三国深层次的安全焦虑。它们提出要从更广阔的历史背景来看待此次危机，认为这不仅仅是乌克兰

的安全问题，还关系到基于规则的国际秩序和欧洲安全的基石。因此，波罗的海三国开始以中国在乌克兰危机中的立场作为调整对华政策的关键依据之一。2023年2月，时任爱沙尼亚外长雷因萨鲁在外交政策年度讲话中指出，爱沙尼亚退出中国-中东欧合作的决定涉及到对供应链和乌克兰危机的考虑。可见，波罗的海三国透过乌克兰危机棱镜重置对外政策，或多或少地将对俄罗斯的安全焦虑扩散或投射到对华政策上，对华政策制定中的安全考量也因此不同程度地上升。

二是乌克兰危机使波罗的海三国外交和安全政策的结构性因素被放大和强化。长期以来，波罗的海三国在外交上追随欧盟，在安全上依赖北约，以加强和巩固自身在欧洲-大西洋共同体中的身份和地位为首要诉求。2023年，在乌克兰危机持续演变的情况下，波罗的海三国更重视其欧盟和北约成员国身份，对北约和美国的安全依附进一步强化。2023年11月，爱沙尼亚政府内阁会议讨论对华政策时指出，要在欧盟的统一政策下发展对华关系，并与跨大西洋盟友发展尽可能广泛的合作，“实现在对华政策上团结”；爱沙尼亚对华政策要考虑到欧盟提出的合作伙伴、竞争者和对手三个方面。再如，拉脱维亚强调其外交政策最重要的任务之一就是加强北约在拉的军事存在，推动北约防御和快速反应能力建设。同时，拉脱维亚依托建设在里加的北约战略通信卓越中心，积极推动北约信息能力发展。外交和安全政策结构性因素的凸显使得三国更倾向于在美国遏制中国的政策框架和北约视域下调整对华政策，出现逐步向负面立场趋同的现象。例如，拉脱维亚外交部网站所发布的最新安全政策表述强调北约及其在本国军事存在具有关键作用，认为俄罗斯是北约最重大、最严重的威胁，并提出“中国相关政策对北约的利益构成挑战”。

三、政策展望

在乌克兰危机延宕背景下，波罗的海三国对华政策展现出如下趋势：一是遏制俄罗斯是波罗的海三国对外政策重点，对华政策关联对俄政策的趋向或强化，即对俄罗斯的安全焦虑可能进一步投射到对华政策上。二是更加凸显欧盟和北约身份，寻求欧盟在对华政策上采取统一的立场，同时追求美国，在北约框架下构建对华关系。突出表现为继续配合美国“以台制华”等图谋，操弄政治议题。2024年以来，已发生爱议议会见窜台活动的所谓“西藏流亡政府”头目，爱议员窜台发表谈话，立政要祝贺台湾地区选举当选人等负面事件。三是国内政治因素或将产生复杂影响。立陶宛近两年对华政策负面导向虽与其对美国 and 北约的结构性依附密切相关，但政策极端走向背后也有国内政治分歧和国家外交治理能力欠缺所导致的战略缺失和政策短视。2024年5月立陶宛将进行总统大选，此次选举结果势必影响其对华政策走向。综上，波罗的海三国对华政策将继续受乌克兰危机

和美国对华战略竞争塑造而趋于负面，短期内难以出现大幅转圜。

表一：2019–2023 年中国和立陶宛经贸交流（万元人民币）

年份	中国和立陶宛进出口	中国向立陶宛出口	中国自立陶宛进口
2023 年	1,472,047	1,377,130	94,917
2022 年	1,253,518	1,192,546	60,973
2021 年	1,700,112	1,418,637	281,475
2020 年	1,592,521	1,254,422	338,099
2019 年	1,473,606	1,171,281	302,325

数据来源：中国海关

表二：2019–2023 年中国和爱沙尼亚经贸交流（万元人民币）

年份	中国和爱沙尼亚进出口	中国向爱沙尼亚出口	中国自爱沙尼亚进口
2023 年	822,875	579,469	243,406
2022 年	829,884	627,455	202,429
2021 年	834,768	652,686	182,083
2020 年	794,186	599,515	194,671
2019 年	840,764	634,946	205,818

数据来源：中国海关

表三：2019–2023 年中国和拉脱维亚经贸交流（万元人民币）

年份	中国和拉脱维亚进出口	中国向拉脱维亚出口	中国自拉脱维亚进口
2023 年	885,282	694,184	191,098
2022 年	931,677	680,814	250,863
2021 年	895,223	740,794	154,429
2020 年	868,397	729,813	138,584
2019 年	889,382	754,783	134,599

数据来源：中国海关

