

欧盟“全球南方”政策的调整

——基于地区间主义视角的分析*

顾 苏

内容提要:随着百年变局加速演进,欧盟逐渐加大对“全球南方”的关注,将其视为构建“基于规则的”多极世界过程中不可或缺的元素。欧盟不断调整其对外政策,持续在战略上谋求与“全球南方”这一地区关系的深化,力图巩固自身作为全球行为体的地位。作为欧盟外交关系的一种特定模式以及实现其全球战略的重要工具,地区间主义为理解欧盟“全球南方”政策的变化提供了一个理论视角。欧盟通过重新校准定位、突出经济合作、强化安全协作、加强盟友协调等方式加速调整“全球南方”布局。欧盟政策调整的动因包括平衡大国影响力,推动经济“去风险”以及应对“全球南方”在俄乌冲突、巴以冲突背景下的加速觉醒。欧盟“全球南方”政策的调整充分体现了地区间主义的三个核心功能,即平衡、制度性协调与身份认同构建。尽管欧盟已表现出强烈的政策调整意图,其策略日益复杂化,但相关政策的全面落实仍面临诸多挑战和阻力。未来,欧盟将继续调整和细化其“全球南方”政策,以更好地服务于其地缘政治和经济利益。

关键词: 欧盟 “全球南方” 地区间主义 欧盟对外政策

当前,百年变局加速演进,中国日益走近世界舞台中央,美国单极霸权衰落趋势明显,俄乌冲突、中东局势突显欧洲安全和战略困境,欧盟高度关注世界秩序的变化及其在未来世界中的地位,主动适应并积极塑造以中美竞争为主轴的世界多极格局。^①近年来,包括非洲、亚洲、拉丁美洲加勒比地区、大洋洲的广大发展中国家和新兴市场国家,以及 77 国集团、金砖国家、上海合作组织等区域组织的“全球南方”(Global South)努力争取地区和全球影响力,在国际社会中的重要性显著提升。尤其在过去的几年

* 本文系国家社会科学基金一般项目“大国竞争背景下欧盟自主性研究”(项目编号:23BGJ066)的阶段性成果。感谢匿名评审专家提出的宝贵意见,文中错漏由笔者负责。

^① 崔洪建:《百年变局下的欧洲之变与中欧关系的起承转合》,载《欧洲研究》,2023 年第 1 期,第 17-21 页。

中,“全球南方”概念日益成为国际舆论和学术界关注的焦点,^①在各类学术出版物中出现的频率呈指数级增长。^② 欧盟及主要成员国逐渐认识到,“全球南方”已成为世界舞台上不可忽视的群体性力量,因而加大了对“全球南方”的关注。

欧洲对“全球南方”的认知早已超越了地理概念,也不再局限于“第三世界”或“发展中国家”。然而,无论是政界还是学界,对“全球南方”尚未有明确的界定。有批评者认为,“全球南方”概念有标签化倾向,这一“标签”涵盖了政治和经济制度、历史及文化背景不同的国家,以同质性掩盖多样性,容易忽视不同国家间迥异的利益诉求和优先事项。即便如此,这一概念的不可替代性及合理性在于,“全球南方”所包含的国家和地区具有一些共同特征。^③ 如果将“全球南方”这一术语拆开来理解,“全球”是“南方”的限定词,其一方面强调相关国家间政治、经济和社会关系日益紧密联系的过程,^④另一方面则将“北方”与“南方”、富裕与贫穷、殖民者与被殖民者、发达国家与发展中国家等问题置于全球化背景中考量,进一步突出了不平等现象的全球性。这一概念自20世纪70年代起在南北对话语境中被使用,体现出全球对不平等现象的持续关注,反映了南方国家在世界范围内影响力的逐步扩大,标志着人们的关注点从发展或文化差异向地缘政治权力关系的转变。^⑤

欧洲政界和学界对“全球南方”的认识大致可分为三类:第一,从国家实力角度出发,将“全球南方”视为“在政治、经济或社会上处于不利地位”的国家,根据量化指标衡量其社会发展水平,^⑥强调“全球南方”与政治经济发展水平较高的国家之间的差异。第二,从全球权力结构角度出发,将“全球南方”视为抵抗“北方”作为全球政治、

① Jochen Kleinschmidt, “Differentiation Theory and the Global South as a Metageography of International Relations,” *Alternatives: Global, Local, Political*, Vol.43, No.2, 2018, pp.59–60; 郑海琦:《印度“全球”南方政策定位、实践路径及其限度》,载《国际经济合作》,2024年第4期,第55–56页。

② 爱思唯尔的 Scopus 数据库中在标题、摘要或关键词中提及“全球南方”一词的同行评议英文出版物数量从2015年起明显增多,2015年为600篇,到2020年超过1600篇,从1994年到2010年左右则无明显变化。参见 Sebastian Haug et al., “The ‘Global South’ in the Study of World Politics: Examining a Meta Category,” *Third World Quarterly*, Vol.42, No.9, 2021, pp.1923–1924。

③ Reinhold Brender, “In Danger of Falling Short: The EU, the Global South, and the Reform of Multilateralism,” Egmont Paper 127, February 2024, p.5, https://www.egmontinstitute.be/app/uploads/2024/02/Reinhold-Brender_Paper_127_vFinal.pdf?type=pdf。

④ Johannes Kessler, *Theorie und Empirie der Globalisierung: Grundlagen eines konsistenten Globalisierungsmodells*, VS Verlag, 2016, p.82。

⑤ Sebastian Haug et al., “The ‘Global South’ in the Study of World Politics: Examining a Meta Category,” p. 1930。

⑥ Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, “Globaler Süden,” <https://www.bmz.de/de/service/lexikon/globaler-sueden-norden-147314>。

经济霸权的空间和载体,赋予其反思和批判西方霸权和资本主义的意涵。^① 这种理解与反殖民主义和批判主义思潮密切相关,这里的“北方”超越了以国家实体为基础的意涵,而“南方”则代表了在历史上经历过殖民主义和剥削的发展中国家、新兴市场和“第三世界”,及其反抗帝国主义殖民和霸权的政治实践。^② 第三,从国际秩序角度出发,将“全球南方”理解为一系列已经形成或正在形成的跨地区联盟以及由不同国家组成的集团,这些组织积极参与国际谈判,在联合国等多边平台坚持自己的全球治理观点,共同表达对现有国际秩序的不满,挑战“北方”国家的结构性特权。^③

综合上述视角,本文认为,欧盟及其成员国主要从全球地缘政治和国际秩序角度来认知“全球南方”,将其视为一个边界不断变化且处于形塑发展的地区。^④ 该地区包含不同的国家及地区组织、奉行相似但不完全相同的战略,并作为一个潜在的行为主体在国际社会共同要求获得公平的话语权和权力份额。欧盟与“全球南方”的合作由来已久,主要集中在贸易投资和发展援助领域,^⑤然而,俄乌冲突暴露了二者的隔阂,“全球南方”甚至成为在俄乌冲突中保持中立态度国家的总称,这些国家并不愿意为欧美所谓的“普世价值”及地缘政治目标牺牲自身的利益,促使欧盟反思其“全球南方”政策的缺陷。^⑥ “全球南方”作为欧盟实施外交政策四项基本原则——扩大、稳定、双边主义和地区间主义中“地区间主义”原则的主要对象国,^⑦在国际秩序调整重塑中处于“上升地带”,是欧盟构建基于规则的多极世界过程中不可或缺的元素。欧盟能否作为未来一极发挥影响力,取决于其能否同其他权力中心构建起符合自身利益的战

① 李嘉伟:《全球南方概念的规范价值及其限度分析》,载《国际论坛》,2024年第3期,第120页。

② Friedrich Ebert Stiftung, “Glossar zu Themen der Zeitenwende: Globaler Süden,” <https://www.fes.de/wissen/globaler-sueden>.

③ Reinhold Brender, “In Danger of Falling Short: The EU, the Global South, and the Reform of Multilateralism,” pp.5-6.

④ 赫特内(Björn Hettne)认为,地区与国家有相似之处,因为地区也是“想象的共同体”、拥有领土基础,但不同之处在于地区利益的多样性。佩恩(Anthony Payne)认为,“地区总是在形成中,通过社会实践和话语被建构、解构和重构”。参见 Björn Hettne, “EU Foreign Policy: The Interregional Model,” in Fredrik Söderbaum and Patrik Stålgren, eds., *The European Union and the Global South*, Lynne Rienner Publishers, 2010, p.17; Anthony Payne, “Rethinking Development Inside Political Economy,” in Anthony Payne, ed., *The New Regional Politics of Development*, Palgrave Macmillan, 2004, p.20.

⑤ Reinhold Brender, “In Danger of Falling Short: The EU, the Global South, and the Reform of Multilateralism,” p.13.

⑥ 葛建华:《“全球南方”崛起与地缘战略竞争——美日欧联动应对路径和方法分析》,载《亚太安全与海洋研究》,2024年第2期,第53-54页;David Miliband, “The World Beyond Ukraine: The Survival of the West and the Demands of the Rest,” *Foreign Affairs*, May/June 2023, <https://www.foreignaffairs.com/ukraine/world-beyond-ukraine-russia-west>.

⑦ 欧盟的四项基本政策原则分别对应四类对象国:未来成员国、邻国、大国和更遥远的地区(如非洲、亚洲和拉丁美洲),而这些地区构成了所谓的“南方”。参见 Björn Hettne, “EU Foreign Policy: The Interregional Model,” p.30.

略关系。俄乌冲突以来,欧盟及其成员国不断调整与“全球南方”之间的关系,以巩固并加强欧盟作为全球行为体的地位,积极适应并塑造世界多极格局。

欧盟的“全球南方”政策^①并非对所有发展中国家或“第三世界”国家政策的简单汇总,而是源于其针对特定地区,尤其是非洲、拉丁美洲加勒比地区和太平洋岛国等前殖民地的政策。欧洲一体化进程之初,欧共体通过《联系国协定》确立了西欧国家与非加太国家的特殊经贸与政治联系,包括单边优惠贸易和发展援助等措施,以延续殖民时期的关系。随着冷战结束,西欧将部分针对非加太地区的政策扩展至其他发展中国家,主要包括附带政治条件及价值观的发展援助政策。同时,欧盟尝试改变曾经的非对称性援助关系,推动与非加太地区国家建立平等伙伴关系。欧盟的南方政策逐渐从针对特定地区转变为“全球南方”政策,以更好适应新的国际形势。^②因此,可以将欧盟的“全球南方”政策理解为其持续在战略上谋求与“全球南方”这一地区的关系,开展地区间互动与交流,巩固其作为全球行为体的属性并对外部国际环境产生影响。^③从这个意义而言,地区间主义作为欧盟外交关系的一种特定模式及其实现全球战略的重要工具,^④为理解欧盟的“全球南方”政策提供了一个理论视角。地区间主义作为欧盟外交政策的重要组成部分,其政策领域与欧盟的三大外交政策关系密切,均涵盖贸易与经济合作、国际发展合作及外交与安全政策。需要指出的是,从理论层面看,自20世纪90年代兴起的地区间主义理论仍在发展过程中,且不断受到来自现实层面的挑战。^⑤特别是在欧盟外部环境日益复杂及其作为一体化典范的重要性逐渐下降的背景下,之前的分析框架已不再完全适用;从实践层面看,“全球南方”涵盖范围广泛,欧盟与“全球南方”之间的关系复杂多样,包括集团组织间的制度性安排和双边层面的协议与谈判等。因此,本文结合该理论视角的最新发展方向,尝试为理解欧盟的“全球南方”政策搭建合适的分析框架,探讨其动因、考察其实践,并分析其政策走向及战略意义,以期为理解欧盟与“全球南方”关系以及思考中欧关系的未来提供新的视角。

① 值得注意的是,尽管中国是“全球南方”的一员,欧盟与“全球南方”关系不包括欧盟与中国的关系。参见复旦大学中欧关系研究中心、上海欧洲学会:《欧盟的大国和地区政策(2023)》,总第3期,2024年4月,第4页。

② 简军波:《陷入矛盾与挑战的欧洲全球南方政策:从法国从尼日尔撤军说起》,澎湃新闻,2023年10月9日, https://m.thepaper.cn/newsDetail_forward_24864463?commTag=true。

③ 郑春荣、王晓彤:《地区间主义视角下欧盟印太战略的功能目标及其限度》,载《南亚研究》,2023年第1期,第2页。

④ 同上。

⑤ Andréas Litsegård and Frank Mattheis, “Broadening the Concept of Interregionalism: Beyond State-Centrism and Eurocentrism,” *Third World Quarterly*, Vol.45, No.7, 2024, pp.1275-1276.

一 地区间主义的理论视角:内涵与功能

(一)地区间主义的理论阐释

随着 20 世纪 90 年代地区主义的重新兴起,“新地区主义”^①的相关研究也逐渐活跃起来。地区间主义研究最初在新地区主义的框架内展开,试图从理论层面解释冷战后出现的地区间合作关系与网络,这为将地区主义、地区化、全球化以及冷战后的国际体系重构的辩论结合起来提供了契机。^②地区被理解为正在形成或尚未完全形成的行为体,主要包括地区组织、地区集团以及民族国家。这些行为体的边界、角色和能力都在不断变化和发展中。^③地区组织因其行为能力强,被视为核心参与者。欧盟既是地区间主义的典型代表,^④也是地区间合作关系模式的最早实践者和最大推动者。在不断完善自身制度建设和扩展一体化进程的同时,欧盟对外积极拓展与特定区域或集团间的关系,展现出其超国家行为体的属性和行动力。尽管近年来有一些研究尝试走出“欧洲中心论”,^⑤但总体而言,关于地区间主义的研究依旧主要集中在欧盟主导的地区间关系上,特别是欧盟与东盟、南方共同市场(Mercosur)的合作,以及欧盟与东亚和跨大西洋关系等。^⑥地区间主义被定义为扩大和深化国际区域间政治、经济和社会

^① “新地区主义”又称“第二波地区主义”,区别于“旧地区主义”。旧地区主义始于 20 世纪 50 年代,以欧共体为地区一体化理论和实践的典范,通常表现为地区政府间组织和单一维度的经济或政治组织。拉丁美洲在旧地区主义浪潮中一度活跃,但因市场扭曲和缺乏政治意愿支持而逐渐衰退。20 世纪 90 年代,随着冷战的结束和全球化进程加速,地区主义再次复兴,在第二波浪潮中,地区间对话的数量和强度明显增加,地区组织遍布世界各地,地区间关系的发展成为新地区主义的一种表现形式。参见 Heiner Hänggi et al., “Interregionalism: A New Phenomenon in International Relations,” in Heiner Hänggi et al., eds., *Interregionalism and International Relations*, Routledge, 2006, pp.3-6。

^② Ralf Roloff, “Interregionalism in Theoretical Perspective: State of the Art,” in Heiner Hänggi et al., eds., *Interregionalism and International Relations*, p.20.

^③ Björn Hettne, “EU Foreign Policy: The Interregional Model,” p.17.

^④ 地区间关系最早可追溯到 1975 年欧共体与 71 个非加太国家签署的《洛美协定》,该协定随后于 2000 年被《科托努协定》取代。之后,欧盟从与东盟的合作开始,逐渐将地区间合作扩展至发展中国家的大多数地区集团,因此,地区间主义被认为是欧盟在发展对外关系中演变出的一种新的国际关系现象。参见 Fredrik Söderbaum, “Interregionalism,” in George Ritzer, ed., *The Wiley-Blackwell Encyclopedia of Globalization*, Wiley-Blackwell, 2012, pp.1200-1202。

^⑤ 相关代表性讨论,参见 Gian Luca Gardini et al., eds., *Interregionalism and The Americas*, Lexington Books, 2018, pp.203-213; 王志、屈佳荣:《比较地区间主义:演化、路径与中国视角》,载《东北亚论坛》,2022 年第 5 期,第 78-94 页;Andreas Litsgård and Frank Mattheis, “Broadening the Concept of Interregionalism: Beyond State-centrism and Eurocentrism,” pp.1275-1276。

^⑥ 相关代表性讨论,参见 Alan Hardacre, *The Rise and Fall of Interregionalism in EU External Relations*, Republic of Letters, 2009; Lai Suet Yi, *Inter-regionalism of Nation-states: Asia-Europe Meeting (ASEM) as a Case-Study*, PhD Dissertation, University of Canterbury, 2012; Laura Allison, *The EU, ASEAN and Interregionalism: Regionalism Support and Norm Diffusion Between the EU and ASEAN*, Palgrave Macmillan, 2015; Mario Torres Jarrín and Lourdes Gabriela Daza Aramayo, eds., *EU-MERCOSUR Interregionalism: Diplomatic and Trade Relations*, Springer, 2023。

互动的过程,^①是两个地区出于经济利益或政治安全目的进行交流与互动,以正式或非正式的制度安排为平台,形成平等或非对称的地区间关系,以应对地区乃至全球层面的共同问题、探索地区利益最大化的治理路径。^②

由于地区间主义的表现形式多样,^③学术界对地区间关系的界定尚存在一定争议。^④目前,学术界相对公认的分类由汉吉(Heiner Hänggi)提出,他将地区间关系分为三种类型:第一,纯粹地区间主义(Pure-Interregionalism),指两个具有明确制度框架的地区集团之间的互动与合作,如欧盟与东盟或欧盟与南方共同市场之间的关系。第二,跨地区主义(Transregionalism),指国家以个体身份参与的国家集团间合作。欧盟在一些涉及多个地区或国家的合作框架中,也表现出跨地区主义的特征,如亚太经合组织(APEC)、跨太平洋伙伴关系协定(TPP)以及欧盟与拉丁美洲加勒比地区的合作^⑤等,都是欧盟与松散分布于多个地区的国家之间的合作,体现出国家以个体身份参与的特点。第三,混合地区间主义(Hybrid Interregionalism),指地区集团与世界其他地区的单个大国之间达成的协议,如跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定(TTIP),或欧盟与世界其他地区大国间达成的协议,如欧盟与中国、印度、巴西等国的战略伙伴关系。^⑥随着各种新形态和开放性地区间关系的出现,地区间合作也呈现出多样性和复杂性的特征。学者们从不同角度对这一分类方式进行了扩展,认为可以增加诸如“想象中的地区间主义”或“无地区的地区间主义”等新类别概念,或将无法归入前两类的关系纳入混合地区间主义范畴。^⑦因此,面对“全球南方”的复杂环境,欧盟并不局限于某一种地区间主义模式,而是根据不同地区和國家的特点以及具体合作领域,灵活

① Ralf Roloff, *Europa, Amerika und Asien zwischen Globalisierung und Regionalisierung: Das interregionale Konzert und die ökonomische Dimension internationaler Politik*, Ferdinand Schöningh, 2001, p.20.

② 杨娜:《欧盟的东亚战略——地区间主义视角》,载《世界经济与政治》,2018年第4期,第131页。

③ 上述三种行为体的互动构成了地区间主义的多种方式,包括地区组织与地区组织、地区组织与地区集团、地区组织与民族国家、地区集团与地区集团,以及地区集团与民族国家等。

④ 比如亚太经合组织论坛被不同学者定义为“多边地区间主义”“超大地区”“跨地区论坛”“泛地区安排”等。

⑤ 此处指拉加共同体(CEPAL)成立之前与欧盟的合作形式。

⑥ Heiner Hänggi, “Interregionalism as a Multifaceted Phenomenon: In Search of a Typology,” in Heiner Hänggi et al., eds., *Interregionalism and International Relations*, pp.34-40.

⑦ 相关讨论,参见 Martin Holland, “‘Imagined’ Interregionalism: Europe’s Relations with the African, Caribbean and Pacific States (ACP),” in Heiner Hänggi et al., eds., *Interregionalism and International Relations*, pp.254-271; Jürgen Rüländ and Karsten Bechle, “Interregionalism without Regions: IBSA as a Form of Shallow Multilateralism,” in Jörn Dosch and Olaf Jacob, eds., *Asia and Latin America: Political, Economic and Multilateral Relations*, Routledge, 2010, pp.157-176.

运用多种地区间主义模式,体现了欧盟对外政策的重新平衡。^①

从国际关系理论的角度来看,相关研究主要通过现实主义、自由制度主义和建构主义三个视角来解释地区间关系。现实主义认为,国家基于自身利益选择与其他国家或地区结成联盟,将地区间主义作为防御战略和权力平衡的工具,以避免他国的绝对优势对其构成威胁。与之相对,自由制度主义强调地区间合作的长期安全和繁荣效应,主张合作和共同收益,认为地区间主义为各方提供了管理复杂相互依存关系并建立信任的机会,从而实现合作伙伴之间的共同利益;建构主义则主张不应过分关注权力和利益的最大化,而应更多关注行为体的身份、规范和价值观与地区间合作进程中的相互作用与影响。^②然而,越来越多的研究表现出超越单一理论范式的趋势,认为地区间主义不仅是由权力政治或合作动机所决定,还受新现实主义和制度主义等理论影响,因而倾向于将不同的理论视角结合起来分析地区间主义这一复杂现象。^③有学者提出,地区间主义既追求权力又以合作为导向,是新现实主义和制度主义理论相结合的产物,也有学者从新自由主义与现实主义理论融合的角度,将地区间主义关系解释为权力从国家行为体向地区间结构的转移,或者认为由于信息不足或非理性行为,国家会通过由经验和理念塑造的行为模式来权衡地区间合作的成本与收益。^④面对全球权力分散、国家权力碎片化以及全球多边主义停滞等困境,作为其外交政策的一部分,欧盟希望通过地区间主义提升其在全球政治经济中的影响力。在政治领域,由于地缘竞争日趋激烈,欧盟出于制衡动机,倾向于选择制度化程度较低的纯粹地区间主义,以便影响其他地区行为体并保持政策自主性;而在经济领域,欧盟更偏好混合地区间主义,通过合理化和议程设置来增强经济权力并构建制度。^⑤

(二) 地区间主义的功能分析

地区间主义的理论核心在于对其多重功能的深入分析。学界普遍认同吕兰(Jürgen Rüländ)的观点,他结合不同的国际关系理论,认为地区间合作主要承担了制

^① Thomas Renard, “Partnerships for Effective Multilateralism? Assessing the Compatibility between EU Bilateralism, (Inter-)Regionalism and Multilateralism,” *Cambridge Review of International Affairs*, Vol.29, No.1, 2016, pp.18-35.

^② Jürgen Rüländ, “Interregionalism and International Relations: Reanimating an Obsolescent Research Agenda?” in Francis Baert et al., eds., *Intersecting Interregionalism: Regions, Global Governance and the EU*, Springer, 2014, pp.20-21.

^③ Lai Suet Yi, *Inter-regionalism of Nation-states: Asia-Europe Meeting (ASEM) as a Case-study*, p.38.

^④ Ibid., p.37; Georg Lammich, “Funktionen von Interregionalismus—Eine globale Perspektive,” *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, Vol.30, No.1, 2020, pp.126-129.

^⑤ 王志、屈佳荣:《比较地区间主义:演化、路径与中国视角》,第87页。

衡、制度建设、合理化、议程设定和身份认同构建五项功能:^①第一,制衡功能指地区间机制在三边关系中维持各方平衡,增强各方的谈判筹码,从而防止单一主体主导全局;第二,制度建设功能指通过建立沟通渠道和附属机构,塑造正式制度安排,促进国际制度的多样化和区域内的凝聚力;第三,合理化功能则将全球战略目标细化为具体地区任务,简化全球治理的复杂性;第四,议程设定功能指利用地区对话将未在全球论坛上得到重视的议题纳入国际议程,从而增强地区影响力;第五,基于建构主义,集体认同构建功能认为,地区间主义通过构建出制度化网络可以强化身份认同,提升凝聚力并促进地区团结。

地区间主义的功能分析框架为后续研究奠定了基础,学者们通过实证研究进行深入探讨,并从不同角度对这些功能内涵进行了调整和补充。^②有学者将地区间关系视为国家与全球市场之间的纽带,认为地区间关系的主要功能在于促进地区间贸易协定的形成,^③或通过扩散理论解释地区间安排,指出地区间主义的发展与欧洲地区主义模式向其他地区扩散相关。^④也有学者认为制度建设、合理化和议程设定这三者之间具有内在逻辑关联,制度是地区间合作的核心组成部分,其中,制度化对话可以作为探讨全球事务的先期机制,通过将决策过程从多边层面转移到地区间层面从而发挥合理化功能,而议程设置则可以将地区间论坛上形成的立场转移到多边决策过程中,因此可将三项功能作为一个整体来讨论。^⑤

由此,本文针对地区间主义的主要功能逻辑进行了总结。第一,制衡。地区间主义的制衡功能在当前日益复杂的全球局势中发挥着至关重要的作用,各个地区通过相互制衡来维护自身利益以及平衡全球权力结构。制衡不仅是地区间合作的核心功能之一,也是解释其起源的关键外部变量。通过地区间互动,行为体能够在军事领域实现权力平衡,防止形成单一国家或集团的主导地位。同时,制衡机制也体现在非军事领域,如制度平衡、软平衡和对冲等策略,这些策略不仅增强了地区行为体在全球治理

^① Jürgen Rüländ, "Balancers, Multilateral Utilities or Regional Identity Builders? International Relations and the Study of Interregionalism," *Journal of European Public Policy*, Vol.17, No.8, 2010, pp.1271-1283.

^② 相关讨论,参见 Matthew Doidge, *The European Union and Interregionalism: Patterns of Engagement*, Ashgate, 2011, p.36,40; Merran Hulse, *United We Stand, Divided We Fall: Actorness and Effectiveness of ECOWAS and SADC in Interregional Negotiations for Economic Partnership Agreements*, Doctoral Thesis, Radboud University, 2016, pp.33-38。

^③ Peter McCrossan, *The Political Economy of EU Interregionalism*, Phd Thesis, Dublin City University, 2014, p.36.

^④ Anja Jetschke and Tobias Lenz, "Does Regionalism Diffuse? A New Research Agenda for the Study of Regional Organizations," *Journal of European Public Policy*, Vol.20, No.4, 2013, pp.626-637.

^⑤ Georg Lammich, "Funktionen von Interregionalismus—Eine globale Perspektive," pp.131-132.

中的谈判能力,而且减少了单一地区主导全局的可能性,确保多元化的国际秩序。^①随着国家间经济和制度竞争加剧及相互依存关系的增加,制衡也可以被理解为一种地区协调模式,是权力平衡与合作之间的折中方式,既包含权力角逐也含有合作的元素。^②在这种模式下,地区间通过既竞争又合作的方式来回应全球性的变化和挑战。

第二,制度化协调。制度化协调功能体现了自由制度主义的观点,是一种通过建立和巩固地区间制度和对话进程来提升区域合作效率和影响力的机制,涉及制度建设、合理化和议程设置三个方面。首先,制度建设通过地区间论坛和地区机构,使成员间建立常规沟通渠道,增强地区集团的内部凝聚力,推动地区间和跨地区的制度化进程。这种制度建设不仅增加了国际制度的多样性,还促进了地区内外的协调与整合,加速地区一体化的发展。其次,合理化旨在应对全球多边论坛中的复杂议程。随着多边性论坛的参与者和议题数量的增多,决策速度变得极其缓慢。地区间合作通过将复杂的多边决策过程转移到更高效的地区间层面,减少全球论坛中的复杂性和决策僵局,确保地区间协议与多边规则的一致性。^③最后,议程设置在制度化协调中发挥了重要作用,在全球论坛上无法引起足够关注的政策或主题,往往通过地区间合作来推进。地区间论坛具有参与方较少、凝聚力较强、利益相对一致等优势,因此可以通过提前讨论全球层面决策,形成支持或反对某种立场的联盟。^④国家或地区性集团利用这些对话平台,将自身关注的议题纳入国际议程中的优先事项,争取更多国际资源和支持,从而提高其在维护自身利益方面的地位。

第三,构建身份认同。身份认同的构建是地区间互动中建构主义关注的核心议题,既可以被视为推动地区间主义的动力,也可被理解为其进程的结果。^⑤这一过程不仅限于内在认同的强化,还受到外部压力与认可的影响。地区行为体通过自身的行动与决策,增强了成员国的集体认同感,提升了国家内部凝聚力和与国家间合作的意愿。同时,外部行为体的认可与互动进一步推动了区域内的团结与集体身份的形成。通过

^① Jürgen Rüländ, “Interregionalism and International Relations: Reanimating an Obsolescent Research Agenda?” p.24.

^② Jürgen Rüländ and Cornelia Storz, “Interregionalism and Interregional Cooperation: The Case of Asia–Europe Relations,” in Jürgen Rüländ et al., eds., *Asian–European Relations: Building Blocks for Global Governance?* Routledge, 2008, p.18.

^③ Merran Hulse, *United We Stand, Divided We Fall: Actorness and Effectiveness of ECOWAS and SADC in Interregional Negotiations for Economic Partnership Agreements*, p.35.

^④ Matthew Doidge, *The European Union and Interregionalism: Patterns of Engagement*, p.45.

^⑤ Merran Hulse, *United We Stand, Divided We Fall: Actorness and Effectiveness of ECOWAS and SADC in Interregional Negotiations for Economic Partnership Agreements*, p.38.

这种内外互动,地区行为体不仅在区域内获得了更强的认同感,还在全球治理中确立了更为重要的地位。地区间的制度化协调为身份认同的形成提供了重要框架,这种对话既促进了地区内部的统一立场,又为其在国际舞台上展示自身特色和能力的平台。身份认同的构建一方面影响着地区行为体在全球治理中的角色,另一方面强化了地区组织的独立性和影响力,使其成为全球体系中的重要参与者。

在理论探讨中,学界也指出,对欧盟地区间主义功能理论的分析大多集中于经济和发展合作,较少涉及安全合作领域。后者在欧盟外交政策中的地位日益重要,包括冲突解决和地区稳定等,但现有研究往往未能充分考虑该因素。^①也有学者指出,地区间主义在很大程度上是行为体实现对外政策和自我投射的工具,并不一定助益于地区一体化进程。这一观点挑战了地区间主义功能理论的规范性特征,暗示其更多是服务于个别行为体的战略目标,而非地区整体利益。^②

二 欧盟“全球南方”政策调整的新动向

长期以来,欧盟将“全球南方”视为其运用地区间主义的核心对象,通过与非洲、亚洲、拉丁美洲加勒比地区、大洋洲等广大发展中国家及新兴市场国家,特别是77国集团、金砖国家和上海合作组织等地区集团广泛而深入的合作,建立了密切的多边关系。欧盟在经济领域通过自由贸易区和经济合作协议等机制,促进与“全球南方”的双边和多边贸易与投资流动;在政治和安全领域,通过与非盟、东盟等地区组织的合作,深化在冲突预防、危机管理和人权保护等方面的互动,并推广其价值观和治理模式;在社会发展和可持续发展领域,通过发展援助和技术支持,帮助“全球南方”应对社会和环境方面的挑战。与此同时,欧盟通过“传染性扩散”和“程序性扩散”两种模式,广泛传播其规范和规则。尽管欧盟在与非洲和拉美的合作中,因实力悬殊而占据主导地位,导致不对称关系和不平等政策,但随着地区间力量对比的变化,欧盟与东亚的关系逐渐趋向对称,互动形式更加多样。^③通过一系列合作,欧盟不仅巩固了其在

^① Friedrich Plank, “The Effectiveness of Interregional Security Cooperation: Evaluating the Joint Engagement of the EU and the AU in Response to the 2013 Crisis in the Central African Republic,” *European Security*, Vol.26, No.4, 2017, pp.485-506.

^② David Camroux, “Interregionalism, A Critique: The Four Levels of EU-ASEAN Relations,” in Alex Warleigh-Lack et al., eds., *New Regionalism and the European Union: Dialogues, Comparisons and New Research Directions*, Routledge, 2011, pp.201-217.

^③ 杨娜:《欧盟的东亚战略——地区间主义视角》,第134-135页。

“全球南方”的影响力和知名度,还强化了其作为多边主义倡导者、全球规范性力量和负责任国际行为体的形象。

然而,欧盟这种自我认知越来越无法得到“全球南方”国家的认同。尽管这些国家继续与欧盟进行贸易往来、接受欧盟援助,甚至在某些情况下接受现金支付以控制移民流动,但它们却频频批评欧盟虚伪、自私、具有后殖民主义倾向。这些国家认为,欧盟的对外政策中依然带有欧洲中心主义的偏见,尽管表面上宣称建立“平等伙伴关系”,实际上却将“全球南方”视为吸引投资的市场、投资目的地和原材料供应地以及保护欧洲利益的屏障。此外,欧盟将人权政策纳入与“全球南方”国家的互动之中,但这一政策并未有效改变外界对其欧洲中心主义和后殖民主义倾向的质疑。^① 欧盟与“全球南方”之间的差距正迅速扩大,不仅因为双方在贸易、债务减免、气候变化和多边主义改革等问题上存在根深蒂固的分歧,还因为欧盟在俄乌冲突和加沙冲突上立场的对比引发了“全球南方”的不满。欧盟及成员国认识到,“全球南方”已成为国际舞台上无法忽视的群体性力量,因而其开始反思“全球南方”政策的不足,强化对“全球南方”的经略和塑造,试图使其成为推动多极化格局的抓手和工具。

近年来,欧盟“全球南方”政策的调整主要呈现四个新动向。第一,重新校准定位。欧盟越来越多地透过大国竞争视角看待“全球南方”的角色。在大国博弈日趋激烈的背景下,欧盟打造“地缘政治欧洲”的雄心上升,欧盟和部分成员国试图通过争夺“全球南方”来取得地缘政治优势,推进欧洲战略自主。德国总理朔尔茨特意邀请印度、印尼、南非、阿根廷等国参加2022年七国集团峰会。^② 2023年慕尼黑安全会议则设置“重新校准指南针:南北合作”专场研讨会。^③

第二,突出经济合作。在经济合作方面,欧盟显著加强了对“全球南方”的吸引力,希望通过新的经贸合作政策弥补与“全球南方”间不对称的地区间关系,通过推动自贸协定等方式达成制度化的经济合作。首先,欧盟通过签署自由贸易和投资协定进一步拉近关系。为更好地吸引这些国家,欧盟有意调整甚至放弃以往坚持的严苛规则,持续推动与南方共同市场、印度等签署自贸协定。其次,欧盟积极推进“全球门

^① Shada Islam, “Europe and the Global South: How to Gain Influence and Credibility in a Complex World,” Real Instituto Elcano, 50/2024, 25 April 2024, p.2, <https://media.realinstitutoelcano.org/wp-content/uploads/2024/04/ari50-2024-islam-europe-globalsouth-influence-credibility-complex-world.pdf>.

^② “G7 Partner Countries,” G7, 30 May 2022, <https://www.g7germany.de/g7-en/g7-summit/g7-partner-countries>.

^③ “Recalibrating the Compass: South-North Cooperation,” Munich Security Conference, January 2023, <https://securityconference.org/en/msc-2023/agenda/event/recalibrating-the-compass-south-north-cooperation/>.

户”倡议(Global Gateway)的落实。欧盟已在非洲、亚洲、拉丁美洲等60多个国家发起近百个项目,并于2023年10月底召开了首届“全球门户”论坛,发布首批89项合作成果。最后,发展人道援助。欧盟决定将2021—2027年的人道主义援助资金提升至约148亿欧元,比2014—2020年的实际支出增加36%,并继续加强与“全球南方”在发展援助、危机应对等领域的联系。^①

第三,强化安全协作。欧盟一方面通过现有地区间论坛和交流机制加强与“全球南方”在安全领域的合作,另一方面通过加大在军事领域对“全球南方”的投入,增强地区间安全合作。首先,欧盟试图拓展全球军事介入能力建设。欧盟将针对特定地区的预算纳入一个更为广泛致力于全球性军事干预计划的预算框架,特别是将非洲和平基金并入欧洲和平基金中,并将该预算置于欧盟整体预算框架内,以推动欧盟对外军事干预重点从非洲等地区扩大到全球层面。^②其次,将印太地区视作未来地缘安全竞争的重点区域。欧盟认为,欧洲和印太地区的安全日益相互依存,因而寻求强化在印太地区安全领域的作用。欧盟通过多种途径加强在印太地区的参与,包括在西北印度洋实施海上协调、增加与印太伙伴的联合海军演习和港口访问次数等,希望在印太地区的安全架构中推进并加强制度化的安全合作。^③最后,加大对“全球南方”武器出口。德国经济部数据显示,2023年德国政府批准出口的武器总额达117.1亿欧元,创下历史新高,沙特阿拉伯、阿拉伯联合酋长国、卡塔尔等国系德武器主要买家。^④

第四,加大盟友协调。一方面,欧盟试图弥合内部分歧,整合内部资源,统筹欧盟机构、成员国、欧洲投资银行和私营部门力量,通过“欧洲团队”模式融资,加大对“全球南方”重点地区和国家投资、经营的合力。欧洲改革中心指出,印太地区的安全危机将严重影响欧洲利益。为了在维护该地区和平与安全方面发挥建设性作用,欧盟需要解决其内部分歧。与此同时,欧盟也应尽可能利用成员国之间的差异,如充分利用一些成员国与该地区某些国家具有密切经济或外交关系的优势,从而让相应成员国发

^① “The EU Budget for Recovery Increases Funds for a Stronger Europe in the World,” EU Neighbours South, 2 June 2020, <https://south.euneighbours.eu/news/eu-budget-recovery-increases-funds-stronger-europe-world/>.

^② 简军波:《陷入矛盾与挑战的欧洲全球南方政策:从法国从尼日尔撤军说起》。

^③ “Navigating the Indo-Pacific Tides: Key Takeaways from the EU Indo-Pacific Ministerial Forum 2024,” EIAS, 29 February 2024, <https://eias.org/publications/navigating-the-indo-pacific-tides-key-takeaways-from-the-eu-indo-pacific-ministerial-forum-2024/>.

^④ “2023 hat Deutschland Rüstung im Wert von 11,7 Milliarden Euro genehmigt—ein Rekord,” Deutschlandfunk, 27 December 2023, <https://www.deutschlandfunk.de/2023-hat-deutschland-ruestung-im-wert-von-11-7-milliarden-euro-genehmigt-ein-rekord-106.html>.

挥应有的作用。^①另一方面,欧洲试图同美国、日本等盟友加强在“全球南方”的政策协调和交流,扩大同“全球南方”资源丰富国家的合作,争夺在关键矿物领域的控制权。例如,欧盟将投资和专业知​​识引入“全球南方”国家的采矿业,稳定欧美锂、锰和钴等关键原材料的供应,推动绿色能源和绿色经济发展,并减少在关键矿产方面对中国的依赖。近期,欧洲对外关系委员会建议欧洲应该利用欧日之间牢固的盟友关系,在东南亚和非洲联合开展项目,利用日本在“全球南方”的积极形象来获得作为合作伙伴的信誉,在“全球南方”兴建高质量的基础设施以带动互联互通项目的实施。^②

三 欧盟“全球南方”政策调整的动因

地区间合作的初始动力通常来源于应对地区内外的挑战,其核心目标在于实现经济上的互利共赢、提升政治上的国际地位与影响力,并通过地区间互动维护经贸合作所需的安全稳定环境,兼顾力量平衡与总体发展。目前,“全球南方”已成为大国博弈的重点领域、世界秩序重塑的重要变量、多极世界格局形成的关键推动力,欧盟寻求深化与“全球南方”地区间合作与互动主要基于三个方面的因素。

(一) 根本原因:平衡大国影响力,塑造多极化世界格局

在当前国际新形势下,随着中国综合实力的上升、中美博弈的加剧以及“全球南方”群体性崛起,国际秩序变革正处于新旧交替调整的关键阶段,这促使欧盟对“全球南方”政策进行调整,平衡中美俄等大国的全球影响力,并主动适应和塑造多极化世界,以维护自身的国际地位。根据希尔(Christopher Hill)的“能力—期望差距”(capability-expectations gap)理论,欧盟在扮演全球行为体的过程中,常常面临实际能力与全球角色期望之间的落差。^③鉴于此,欧盟希望通过调整其对外战略,特别是调整“全球南方”政策,以应对这一差距带来的挑战和压力。在欧洲内部,各界对中美战略竞争可能加剧阵营对抗并将世界重新带回两极格局的忧虑日益增加,普遍认为多极化是

^① Christina Kebler, “A Sea of Troubles: Addressing the EU’s Incoherence on the Indo-Pacific,” Centre for European Reform, 8 January 2024, p.4, https://www.cer.eu/sites/default/files/CK_Indo_Pacific_8.1.24.pdf.

^② Elli-Katharina Pohlkamp, “What Europe can Learn from Japan’s Approach to the Global South,” ECFR, 26 October 2023, <https://ecfr.eu/article/what-europe-can-learn-from-japans-approach-to-the-global-south>.

^③ 杨娜:《欧盟的东亚战略——地区间主义视角》,第146-147页;Annegret Bendiek et al., “CFSP: The Capability-Expectation Gap Revisited. A Data-based Analysis,” SWP Comment, No.58, November 2020, p.6, https://www.swp-berlin.org/publications/products/comments/2020C58_CFSPOutput.pdf.

当下地缘政治的新常态,^①而“全球南方”的崛起是地缘政治的新现实。尽管多极化的世界格局可能存在不稳定性,但两极格局显然不符合欧洲的根本利益。欧盟深知,只有通过争取和拉拢“全球南方”国家,寻求在中美俄等大国之间的平衡,并通过灵活的外交策略和全球地区间主义来维护其在国际事务中的影响力,才能有效推动自身在全球事务中成为一极。这一战略调整不仅是对“能力—期望差距”的应对,更是为了避免在一个潜在的两极格局中被边缘化,确保欧盟在全球治理中扮演关键角色。

从历史经验看,两极格局并非一个稳定的秩序架构,也难以长期维系。除了16世纪的欧洲、11世纪的中国、^②古希腊的雅典与斯巴达之争,两极体系在历史上颇为罕见。随着时间的推移,多数体系都倾向于向多极化方向发展,或者出现单极格局的趋势。在欧洲,自9世纪晚期加洛林王朝解体以来,多极体系占据主导地位。而在东亚,13—19世纪的中华帝国也曾居于优势。相比单极帝国或多极体系,两极体系需要精妙的平衡,因此难以维系。在多数情况下,两极体系依赖于未直接受控于强权的国家,这些国家以意识形态认同等形式,维持体系的稳定。除冷战外,所有两极体系均以战争告终,如三十年战争、辽国解体、伯罗奔尼撒战争等。^③ 尽管冷战期间两大阵营因核武器的存在维持了相对稳定的“恐怖平衡”,但世界多次走到核对抗的边缘。两大阵营内部保持着非正常的紧张状态,欧洲成为冷战前沿阵地,朝鲜、越南、柬埔寨、乍得、也门、埃塞俄比亚、莫桑比克、安哥拉、尼加拉瓜等广大发展中国家则陷入代理人战争,造成了大量人员伤亡。

从现实情况看,世界格局的两极化将严重损害欧盟的战略和经济利益。随着美国越来越多地从中美竞争的视角看待国际事务和欧美关系,加之国内政治极化和人口结构变迁,美国将更多资源投入印太地区,对欧盟的战略重视和投入相对下降,并要求欧盟承担更多防务预算和安全责任,甚至迫使欧盟为维护美国的全球金融和军事霸权地位提供更多支持。欧盟内部普遍担忧,拜登可能是最后一位“跨大西洋派”的美国总统,欧美之间的长期利益分歧将进一步凸显,欧洲继续无条件依附美国的战略取向无法持续。如果中美两极主导全球事务并展开激烈博弈,由于美国过度依赖军事力量维持其全球地位,欧盟将被迫全方位倒向美国,类似冷战时失去在重大安全、政治、经济

^① Shada Islam, “The Global South Is a Geopolitical Reality,” *Internationale Politik Quarterly*, 29 June 2023, <https://ip-quarterly.com/en/global-south-geopolitical-reality>.

^② 此处指的是辽宋对峙,即10—11世纪中国辽朝与宋朝两个割据政权的对峙局面。参见 Wang Yuan-kang, *Harmony and War: Confucian Culture and Chinese Power Politics*, Columbia University Press, 2011, pp.34-37.

^③ Odd Arne Westad, *The Cold War: A World History*, Basic Books, 2017, pp.3-4.

事务上的自主权,从而再次沦为美国的附庸,国际影响力大幅削弱,最终可能沦为“二流玩家”。同时,世界格局两极化意味着全球市场的割裂和价值链、产业链的急剧重组。美国部分极端政客大肆鼓吹对华“脱钩”,这不仅与欧盟建立单一市场、推动商品人员自由流动的根本理念背道而驰,还将严重打击欧盟主要成员国,特别是德国、荷兰等出口导向型经济体,导致经济衰退、生活水平下降、社会保障开支削减,进而激化欧盟国家内部的社会矛盾,影响其政治和社会稳定,使其成为世界格局两极化的最大输家。

从全球治理层面看,两极化将极大影响欧盟、“全球南方”及其他国家应对全球挑战的努力。两极格局将推动国际关系朝着高度竞争与零和博弈的方向发展,严重损害全球多边治理体系的有效运行。近年来,从联合国安理会改革、世界贸易组织改革、应对气候变化谈判僵局,应对生物多样性、流行病、债务、移民等问题,以及围绕国际组织竞选的激烈角逐中可以看到,大国博弈和地缘竞争已经严重阻碍了各国应对全球性挑战的国际合作。如果两极化格局卷土重来,欧盟及其他国家在应对全球性挑战时,将难以达成妥协和共识,全球治理可能陷入停滞。而作为全球行为体,引领全球治理进程是欧盟追求的重要外交目标。^①

(二)内生动力:推动经济“去风险”,增强综合竞争力

近年来,面对自身安全环境恶化、综合竞争力下降的局面,欧盟地缘政治焦虑加剧,经济保护主义冲动上升,“去风险”和“降依赖”成为其对外经济政策主基调。^②在此背景下,欧盟通过灵活运用多种地区间主义模式,加强与“全球南方”国家的务实合作,以提升自身竞争力,推动经济“去风险”目标的实现。从这一角度看,欧盟不仅接受了全球地缘政治多极化的新常态,而且试图通过与“全球南方”的地区间合作主动拥抱世界经济多极化的新现实。

一方面,欧盟日益重视“全球南方”国家在全球经济中的影响力。“全球南方”已经崛起为国际格局的重要力量。从经济实力来看,“全球南方”对全球 GDP 的贡献从 1990 年的 19% 迅速增至 2022 年的 42%。^③截至 2023 年 8 月,七国集团在全球 GDP 占比已从 1990 年的近 70% 降至 30%,而“全球南方”代表性金砖国家目前对全球 GDP 的贡献则超过七国集团,占比 31.5%。预计到 2030 年,金砖国家所占份额将增至 50%

^① 郑春荣、王晓彤:《地区间主义视角下欧盟印太战略的功能目标及其限度》,第 13 页。

^② 顾苏、熊炜:《试析欧盟推动对华“去风险”》,载《现代国际关系》,2023 年第 9 期,第 43-46 页。

^③ David Born, “Global South: Beyond BRICS,” 21 December 2023, <https://www.rolandberger.com/en/Insights/Publications/Global-South-Beyond-BRICS.html>.

以上。^① 新兴市场和发达国家之间的差距不断缩小,“全球南方”长期发展趋势向好。“全球南方”已成为全球经济发展的重要枢纽,并将是推动下一阶段全球经济发展的主要动力源。根据标普全球评级(S&P Global Rating)2023年发布的报告,中国和印度将分别成为2030年全球第一大和第三大经济体,而在未来几年,印度将是全球增速最快的经济体。^② 从资源潜力看,阿根廷、智利等南美国家和以印尼为代表的东南亚国家正推动建立“锂佩克”和“镍佩克”等资源输出国组织。与此同时,全球南方国家的人口红利十分可观,未来25年,非洲人口预计将增长至25亿,占世界人口的四分之一。^③ 从政治影响来看,“全球南方”的代表性地区组织——上海合作组织、金砖国家等不断发展壮大,二十国集团迎来了“全球南方时刻”。2022-2025年,印度尼西亚、印度、巴西、南非连续举办四届二十国集团领导人峰会,这些国家在全球经济发展与治理中扮演着第二次世界大战结束以来前所未有的重要角色。《外交政策》宣称,2023年最有意义的趋势之一就是“全球南方”影响力的上升。^④ 此外,美国对中国电动汽车征收新关税,标志着中美之间保护主义升级的转折点,也象征着全球贸易割裂的转折点。欧盟可能成为中美经济冲突的输家。为避免这种情况,欧盟必须通过与新兴国家建立联系来寻求解决方案。在这一逻辑下,新兴国家将成为受益者。这些国家不仅包括能源转型所需原材料和矿物的生产国,如印尼、巴西、智利等,还包括扮演着“连接器”角色的国家,如墨西哥和越南,它们正逐步成为中国产品再出口到西方的“枢纽”。而印度等试图将自己定位为新的制造业中心的地区也会受益。^⑤

另一方面,近年来,减少对外特别是对华经济依赖已成为欧盟内部的普遍共识。自2019年欧盟委员会主席冯德莱恩提出要打造“地缘政治委员会”以来,欧盟已陆续出台一系列措施,旨在通过加大外国投资审查、建立多元化供应链、修订外国补贴条例

^① Karim El Aynaoui et al., “The Rise of Global South: New Consensus Wanted,” Annual Trends Report of Policy Center for the New South, 2023, p.74, https://www.policycenter.ma/sites/default/files/2023-12/Annual%20Trends%20Report%202023-ISPI-ORF-PCNS_final.pdf.

^② “India to Be World’s Third-largest Economy by 2030—S&P Global Ratings,” Reuters, 5 December 2023, <https://www.reuters.com/world/india/india-be-worlds-third-largest-economy-by-2030-sp-global-ratings-2023-12-05>.

^③ Andrew Stanley, “African Century,” September 2023, <https://www.imf.org/en/Publications/fandd/issues/2023/09/PT-african-century>.

^④ Ravi Agrawal, “Why the World Feels Different in 2023: From Climate Negotiations to Sports to Diplomacy, the Global South Is Becoming More Powerful,” *Foreign Policy*, 12 January 2023, <https://foreignpolicy.com/2023/01/12/global-south-geopolitics-economics-climate/>.

^⑤ Marie Charrel, “Protectionist Escalation: ‘Europe could Be Engulfed in the Economic Rivalry between China and the US’,” *Le Monde*, 9 June 2024, https://www.lemonde.fr/en/economy/article/2024/06/09/protectionist-escalation-europe-could-be-engulfed-in-the-economic-rivalry-between-china-and-the-us_6674275_19.html.

等方式,强化对欧洲单一市场的保护。新冠疫情和俄乌冲突进一步暴露了欧盟在卫生、油气、矿产、农业等关键战略领域的对外依赖。此外,俄乌冲突也表明,经济相互依赖的不对称性削弱了国际制裁的作用,并成为一国对外经济政策工具。^① 欧洲国际政治研究中心发布的《欧洲经济安全和关键原材料的获取》报告指出,减少对单一来源的依赖、确保关键原材料的稳定供应对于经济安全至关重要,因此应拓宽关键原材料的供应渠道。报告进一步指出,在欧盟的15种战略原材料(SRM)中,包括铍、钴、镓、锗、镁、稀土和钨在内的7种关键原材料的主要供应商均为中国,其中钴、镓和镁对中国的依赖性尤为严重。在欧盟关键矿物的总进口量中,中国的供应在价值和产量上均超过80%。^② 由此,欧盟认为,在关键市场、原材料、基础设施及产业链供应链方面,必须减少对外,特别是对中国的依赖,以更好地维护其自身利益和经济安全。

(三)外部催化:“全球南方”的加速觉醒

俄乌冲突对乌克兰民众造成的不利影响得到欧盟国家的普遍重视,而欧盟对包括加沙在内的其他地区人民的痛苦却缺乏足够的关心,这种脱节现象令“全球南方”深感震惊。非洲等地区的民众注意到,欧盟热烈欢迎来自乌克兰的难民,却对逃离其他战争的难民采取了严格的“欧洲堡垒”政策。总体来看,俄乌冲突、巴以冲突(以下简称“两大冲突”)暴露了欧盟在价值观、国际规则与秩序等问题上的双重标准,损害了其国际信誉,并加速了“全球南方”的全面政治觉醒。欧盟认识到,必须从自身的失误中吸取教训、正视现实,停止“自我安慰”和“自我推销”,才能恢复其在“全球南方”中的影响力和可信度。欧盟需要重新审视和调整其“全球南方”政策,在多极化世界中扮演更具建设性的角色。

第一,两大冲突提升了“全球南方”国家的主体意识,加剧了东西方之间的裂痕,使得“全球南方”在全球事务中的重要性进一步凸显。在俄乌冲突中,大多数“全球南方”国家拒绝谴责并制裁俄罗斯,其核心关切并非援助乌克兰、抗击俄罗斯,而是尽量减轻危机对其经济发展造成的负面影响。印度外交部长苏杰生(S. Jaishankar)表示,欧洲必须摆脱这样的思维模式,即欧洲的问题是世界的问题,但世界的问题不是欧洲

^① John Seaman et al., eds., “Dependence in Europe’s Relations with China: Weighing Perceptions and Reality,” Report of European Think-tank Network on China, April 2022, pp.12-13.

^② Oscar Guinea and Vanika Sharma, “European Economic Security and Access to Critical Raw Materials: Trade, Diversification, and the Role of Mercosur,” Policy Brief of ECIPE, No.9/2023, 13 July 2023, pp.3-4, p.9, https://ecipe.org/wp-content/uploads/2023/07/ECI_23_PolicyBrief_09-2023_LY05.pdf.

的问题。^① 马来西亚总理安瓦尔(Anwar Ibrahim)抨击欧盟及其成员国在谴责俄罗斯的同时却不支持加沙停火,态度虚伪。^② 斯里兰卡外交部长萨布里(Ali Sabry)认为,欧盟在中东问题上存在双重标准,“西方世界的信誉岌岌可危,除非你平等对待所有人”。^③ “全球南方”国家认为,冷战后美国主导的全球化时代意味着西方世界对它们的规训、压迫和忽视,这个时代已经结束,世界正进入大国竞争的新多极格局,“全球南方”成为中美俄等大国积极争取的对象,它们的对外政策选择增多,在国际场合的发言权得以提升。“全球南方”认识到自身在多极格局中的重要性,认为应抓住机会发出独立的声音。

第二,两大冲突彰显了“全球南方”影响欧盟地缘政治议程的强大潜力。俄乌冲突以来,欧盟及其盟友对俄罗斯出台了十余轮制裁措施,在能源领域以史无前例的速度和规模减少对俄罗斯的依赖,对俄罗斯经济造成重大打击。尽管如此,俄罗斯经济并未崩溃,欧盟等国家的制裁未能发挥预期效果。事实证明,俄罗斯的进出口虽然在初期受到了冲击,但随后其迅速转向“全球南方”国家的市场,尤其是亚洲市场。这充分表明,“全球南方”特别是亚洲国家已经恢复了自古以来在全球贸易体系中的重要性,推动了全球经济金融体系的多极化格局。尽管欧盟及其成员国的金融制裁仍具威慑力,但“全球南方”对受到制裁国家的援助能力显著增强。欧洲国家认为,中国、印度对俄罗斯产品的需求在2023年不断增长,足以弥补俄罗斯在欧洲市场的损失。“全球南方”不再仅仅是欧盟实施经济制裁和遏制政策的棋子,而是已成为具有自主决策能力的玩家,有能力影响欧盟制裁措施的效果。俄乌冲突让欧盟认识到,虽然实施经济制裁相对容易,但制裁的效果却变得难以预测。在巴以冲突中,南非根据《防止及惩治灭绝种族罪公约》向国际法院提起了针对以色列的法律诉讼,在一定程度上影响了关于该冲突的国际辩论。南非外交部长潘多尔(Naledi Pandor)撰文表示,巴勒斯坦人的斗争“让我们想起了南非黑人在种族隔离制度下的经历”。^④

第三,两大冲突放大了“全球南方”要求改革现存国际秩序的呼声。“全球南方”

^① “Jaishankar’s Europe Remark Echoes in German Chancellor’s Statement in Munich,” The Hindu, 20 February 2023, <https://www.thehindu.com/news/national/jaishankars-europe-remark-echoes-in-german-chancellors-statement-in-munich/article66531087.ece>.

^② Ibid.

^③ Stuart Lau and Koen Verhelst, “EU’s Courtship of Indo-Pacific Gets Cold Shoulder from Big Powers,” POLITICO, 2 February 2024, <https://www.politico.eu/article/eu-indo-pacific-meeting-cold-shoulder-countries/>.

^④ Naledi Pandor, “South Africa FM: ‘We will not Rest until Palestine’s Freedom is Realized’,” Mondoweiss, 16 May 2024, <https://mondoweiss.net/2024/05/south-africa-fm-we-will-not-rest-until-palestines-freedom-is-realized/>.

国家普遍认为,欧盟要求它们谴责和制裁俄罗斯的做法集中反映了西方的伪善。欧盟只关注俄乌冲突对其自身安全造成的威胁,却选择性忽视了在其他“全球南方”国家发生的战争冲突,以及粮食和能源安全、债务、气候变化、生物多样性、环境脆弱性等问题。“全球南方”国家还抨击欧盟对国际法“合则用、不合则弃”的霸道态度。2024年2月,在布鲁塞尔举行的印太论坛(Indo-Pacific Forum)会议上,印尼外交部长蕾特诺·马尔苏迪(Retno Marsudi)坚持强调“一致性”,并表示“东盟和欧盟应该站在尊重国际法价值观和原则的第一线,这种尊重也应该适用于巴勒斯坦和加沙地带”。^①“全球南方”国家认识到,欧美国家极力宣扬的所谓“基于规则的国际秩序”,本质上是通过国际话语霸权维护西方对国际秩序的主导权,并强迫“全球南方”接受其支配行为。欧美打着维护国际秩序的旗号,肆意干涉阿富汗、伊拉克、叙利亚及非洲国家内政,并长期对伊朗、委内瑞拉等国进行严厉制裁,造成当地恐怖主义盛行、人民生活困顿、社会秩序崩解等恶果,严重损害“全球南方”国家的安全环境、经济发展和社会福祉。因此,所谓“基于规则的国际秩序”不是全球性挑战的解决方案,而是问题的来源。对“全球南方”国家而言,它们未能参与创建现有的秩序规则,并认为欧盟国家在执行规则方面缺乏公正性和道义合法性。面对中美俄欧等国际重要行为体争取其支持的机会,“全球南方”大力呼吁改革二战以来的国际秩序,尤其是改革联合国安理会机制,扩大“全球南方”国家的投票权和发言权。

第四,两大冲突加剧了“全球南方”国家在国际关系中的“两面下注”倾向。首先,“全球南方”的意识形态和政治制度各异,多数国家不认为意识形态差异必然会导致冲突对抗,拒绝接受美国等西方国家所谓“民主对抗威权”的叙事。塞内加尔前总统萨勒(Macky Sall)警告道,非洲承受了沉重的历史负担,“不想成为新冷战的温床”。^②“全球南方”国家致力于同主要大国均保持良好关系,避免选边站队和与单一大国绑定,以规避风险和减少不确定性。其次,面对当前日益激烈的大国竞争和地缘政治对抗,“全球南方”国家无法预测最终赢家,因此普遍坚持中立立场和实用主义态度,采取“两面下注”的对冲策略。在俄乌冲突中,大部分“全球南方”国家选择在美欧与俄罗斯之间对冲,不愿轻易卷入大国竞争,着眼于维护本国主权和谋求自身利益,采取更加灵活的现实主义外交路线,与不同大国在安全、经贸和能源等领域开展“菜单式”合

^① “EU Must Be Consistent in Respecting International Law; FM Marsudi,” Antara, 3 February 2024, <https://en.antaranews.com/news/304875/eu-must-be-consistent-in-respecting-international-law-fm-marsudi>.

^② Krista Larson, “Africa Leader Warns of Pressure to Choose Sides in Ukraine,” AP News, 21 September 2022, <https://apnews.com/article/russia-ukraine-united-nations-general-assembly-macky-sall-f7b8ec5e6092dc439adc1230e4f64d1d>.

作。许多“全球南方”国家在挑选合作伙伴时,并不以美国、欧盟为唯一目标,还将目光投射于中国、俄罗斯等国。它们不愿谈论永久的盟友,而是希望基于具体项目开展合作。例如,印度同西方国家一起抨击中国立场的同时,并未听从美国和欧盟的号令停止从俄罗斯购买石油,也没有对莫斯科实施制裁。沙特阿拉伯则不放弃与美国的长期合作关系,并通过中国的斡旋与主要对手伊朗达成和解。此外,虽然美元长期以来在全球货币体系中占据主导地位,但许多“全球南方”国家正试图加大同中国的合作,削弱美元作为储备货币的地位。最后,与冷战期间发展中国家集团发起的不结盟运动不同,在新多极格局下,“全球南方”国家的利益诉求更为多元化和差异化,更倾向于与不同国家建立非排他性伙伴关系。部分新兴大国在各种双多边场合积极为“全球南方”代言,在中美俄间穿梭斡旋,试图减缓大国分歧和对抗,避免大国冲突影响“全球南方”国家的安全和利益。印度在2022年充分利用担任二十国集团、上海合作组织的双主席国身份,举办“全球南方之声”峰会,谋求“全球南方”国家的领导权,为该国争取联合国安理会常任理事国席位营造声势。巴西总统卢拉(Lula da Silva)对领导“全球南方”跃跃欲试,希冀利用巴西在2024年担任二十国集团主席国、2025年担任金砖主席国的契机,扩大在“全球南方”的影响力,加速推动其“入常”进程。

四 欧盟“全球南方”政策的调整

作为地区间合作的首倡者和积极推动者,欧盟在与“全球南方”国家的合作中展现了其复杂的互动模式。欧盟通常凭借其较强的经济与政治实力主导合作进程,但由于各地区组织的实力与制度化程度存在差异,地区间合作的效果也有所不同。新冠疫情、俄乌冲突以及巴以冲突的爆发,促使“全球南方”加速政治觉醒,其在大国博弈中的战略砝码作用愈加凸显,从而推动世界秩序加速转型。在此背景下,欧盟与“全球南方”关系的基调、内容与方式发生了深刻变化,欧盟在调整“全球南方”政策的过程中,愈发体现了地区间主义的三个核心功能:制衡、制度性协调和身份认同构建。

(一) 欧盟“全球南方”政策的制衡机制

在全球多极化背景下,欧盟利用地区间主义的制衡功能来维护其战略利益和国际地位。制衡不仅涵盖军事领域的“硬制衡”,即通过国内军事建设和军事联盟增强相对力量,还包括通过双边和多边协调的“软平衡”,以及制度制衡和对冲策略。这些制衡机制通过增强参与者的议价能力,减少某一方对其他两方的支配可能性,确保了全

球权力结构的多元和稳定。^① 欧盟在推动与“全球南方”国家的地区间合作时,充分发挥了这些制衡机制的作用。为弥合同“全球南方”的裂隙,欧盟致力于通过经济和政治力量的平衡来制衡其他全球大国的影响力,提升自身在全球多极化格局中的地位。

欧盟在重塑互动模式时具体体现为五种制衡策略:一是地位的平衡。欧洲政界和智库逐渐认识到“西方中心论”的局限性,主张淡化对欧盟“领导”角色的叙述,转而更多倾听并接纳“全球南方”的观点,探索更加平等、包容的外交路径。在此过程中,欧盟从全球规范和标准的主要制定者转变为共同制定者,以合作伙伴的身份分享自身的知识、经验和智慧,而非以说教或施压的方式对待“全球南方”。^② 2023年6月,德国出台首份《国家安全战略》,承诺将“有针对性地扩大其全球伙伴关系”,即“独立平等伙伴之间公平、尊重和长期的合作”。^③ 欧盟加强对“全球南方”的重视,推动“全球南方”在其政治、外交议程中的权重不断上升。欧盟频繁采取峰会外交与倡议外交等多层次的外交手段,广泛邀请“全球南方”国家参与高规格会议,使欧盟与“全球南方”的地区间交往更为正式和规范,进一步拓展合作的深度和广度,围绕贸易投资、基础设施建设、人工智能等议题展开交流与合作。冯德莱恩在第六届欧盟—非盟峰会上表示要同非洲建立新伙伴关系,承诺支持非盟加入二十国集团,并向非洲大陆投资1500亿欧元,修建公路、铁路、水利等基础设施。^④ 2024年慕尼黑安全会议专门邀请“全球南方”国家领导人与会,强调西方要尽力弥合与“全球南方”日益扩大的分歧,在国际安全问题上应与“全球南方”开展合作。^⑤

二是地区的平衡。鉴于欧洲和非洲地理位置临近,且在资源、移民、安全等诸多领域相互依存,非洲一直是欧盟“全球南方”战略布局中的传统重点地区。欧盟“全球门户”倡议将非洲作为重点实施地区,制定“非洲—欧洲投资—揽子计划”,着力深化欧

^① Jürgen Rüländ, “Interregionalism and International Relations: Reanimating an Obsolescent Research Agenda?” p.24.

^② Anthony Dworkin, “Multilateral Development in Flux: Strengthening European Cooperation with the Global South,” ECFR, 22 November 2023, <https://ecfr.eu/publication/multilateral-development-in-flux-strengthening-european-cooperation-with-the-global-south/>; Jamie Shea, “Winning Back the Global South: Difficult but not Impossible,” Friends of Europe, 2 June 2023, <https://www.friendsofeurope.org/insights/critical-thinking-winning-back-the-global-south-difficult-but-not-impossible/>.

^③ Bundesregierung, *Integrierte Sicherheit für Deutschland: Nationale Sicherheitsstrategie*, 2023, p.42.

^④ “Opening Speech by President von der Leyen at the 6th European Union—African Union Summit,” European Commission, 17 February 2022, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/speech_22_1142.

^⑤ Waslat Hasrat-Nazimi, “MSC 2024: No International Security Without the Global South,” DW, 17 February 2024, <https://www.dw.com/en/msc-2024-no-international-security-without-the-global-south/a-68288812>.

非地区间政治经济联系。^① 随着印太地区战略意义的上升,欧盟逐步加大对该地区的投入,通过“全球门户”倡议积极参与印太事务,并同相关国家建立伙伴关系,以扩大在地区发展和安全问题上的影响力。意大利副总理兼外长塔亚尼(Antonio Tajani)2024年2月称,意大利作为七国集团主席国将更多关注东盟和印太地区事务。他表示,东盟是印太地区增长和稳定的重要力量,意大利将持续深化与东盟的关系。^② 欧盟外交与安全政策高级代表博雷利在2024年6月的香格里拉对话会上表示,欧洲的战略和经济利益与印太地区国家的战略和经济利益“比以往任何时候都更加紧密地交织在一起”。双方必须以“更全面的方式”看待对方,而“不能仅仅通过经济视角”。他强调,欧盟正在扩大与印太地区的伙伴关系,更准确地说是安全和防务伙伴关系,欧盟是其安全和防务领域值得信赖和坚定的合作伙伴。^③

三是手段的平衡。欧盟对“全球南方”的传统政策工具主要是附带政治条件的发展援助和嵌套欧洲价值观的贸易政策。随着欧盟和“全球南方”面临的地缘环境和角色认知的变化,欧盟寻求转化双方关系范式,增强对“全球南方”不断变化的需求的响应能力,提供量身定制的解决方案和长期承诺,进而构建更加互惠和负责任的伙伴关系。具体而言,欧盟不仅要增强“全球南方”的获得感,还要提升其经济、社会“造血能力”;相关政策不仅要满足欧盟对“全球南方”的现实利益需求,还要强化欧盟在“全球南方”的竞争能力。在此基础上,欧盟有意制定更具个性化的“全球南方”政策,增强贸易和投资在双方关系议程中的重要性,以求重建援助、贸易和投资之间的平衡。^④ 在“全球门户”倡议中,欧盟计划在绿色能源、关键原材料、交通运输、教育、可持续金融、数字化等领域扩大对“全球南方”国家的投资,着力将基础设施建设投资打造成为欧洲对“全球南方”施加影响力的重要抓手。^⑤ 2024年年初,意大利总理梅洛尼在意

^① “EU-Africa: Global Gateway Investment Package,” European External Action Service, November 2022, p.1, https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/2023/GG_Africa_InvestmentPackage.pdf_0.pdf.

^② “Minister Tajani’s Participation in the 24th EU-ASEAN Ministerial Meeting and Informal Meeting of EU Foreign Affairs Ministers,” Minister of Foreign Affairs and International Cooperation of Italy, 1 February 2024, https://www.esteri.it/en/sala_stampa/archivionotizie/comunicati/2024/02/partecipazione-del-ministro-tajani-alla-24a-ministeriale-ue-asean-e-alla-riunione-informale-dei-ministri-degli-esteri-dellue-gymnich/.

^③ “Shangri-La Dialogue: Speech by High Representative Josep Borrell on Security in the Asia-Pacific Region,” European External Action Service, 1 June 2024, https://www.eeas.europa.eu/eeas/shangri-la-dialogue-speech-high-representative-josep-borrell-security-asia-pacific-region_en.

^④ Mats Engström, “The BRICS Summit and Europe’s China Challenge: A Better EU Offer for the Global South,” ECFR, 24 August 2023, <https://ecfr.eu/article/the-brics-summit-and-europes-china-challenge-a-better-eu-offer-for-the-global-south>.

^⑤ Marie Dejonghe, “Unlocking Global Gateway Towards the Green Transition,” Egmont Policy Brief 313, July 2023, pp.1-4, https://www.egmontinstitute.be/app/uploads/2023/07/Marie-Dejonghe_Policy_Brief_313_vFinal.pdf?type=pdf.

大利—非洲峰会上宣布针对非洲大陆在绿色能源、教育和数字化等领域的重大援助计划,承诺将非洲发展作为主题,以换取在移民问题上的更多合作。^① 冯德莱恩在会上表示,该计划是对欧盟“全球门户”计划的补充。^② 有学者认为,“全球门户”倡议的独特之处在于它能够在其他类似的发展融资举措未取得预期效果的情况下获得成功,其公私合作模式有助于增强其投资影响力,提升成功项目的数量。“全球门户”倡议可能会推动欧盟实现其“一带一路”的预期目标,并以可接受的成本获得持久影响。^③

四是战略利益平衡。当前地缘政治变局让欧盟认识到,必须通过经济增长和防务改革推动战略自主,以避免其他国家将重点放在与欧盟各个国家的交往上,实现对欧洲的“各个击破”和“分而治之”,进而阻碍欧盟成为更强大的地缘政治参与者和全球行为体。欧盟推出的“战略指南针”计划、新的经济安全战略以及“全球门户”等倡议表明,其正努力适应从全球规范的制定者转变为共同制定者的过程,更加积极主动接触“全球南方”国家,将其作为跨大西洋“舒适区”的补充。^④ 这意味着欧盟需要大规模调整其外交、安全和贸易政策,避免完全依赖美国的全球战略和安全保护,在跨大西洋关系与“全球南方”等权力中心之间实现新的平衡。此外,欧盟在推动与“全球南方”的地区间合作时,旨在通过经济和政治力量的平衡来制衡其他全球大国的影响,通过促进与这些地区的经贸关系,减少对单一外部大国的依赖。

五是历史矛盾的平衡。在寻求地区间关系的均衡时,历史联系也被视为一个需要考量的因素,特别是当历史联系对地区间关系的持续性具有决定性作用时,如何处理这些历史纠葛便成为关键。有学者指出,地区间关系通常建立在相关地区历史接触的基础上,这种接触往往是维系关系的重要前提。历史接触可以在其中一方激发情感,这些情感通常源自殖民主义、霸权关系或其他高度不对称的关系。随着时间的推移,这种情感往往伴随着该地区经济或军事力量的增强而愈发强烈,并逐渐转化为追求平等与独立的强烈意愿,^⑤从而推动地区间关系朝着更为平衡的方向发展。近年来,在

^① Angelo Amante and Crispian Balmer, “Italy’s Meloni Pledges New Partnership with Africa, Funds Limited,” Reuters, 30 January 2024, <https://www.reuters.com/world/europe/italys-meloni-opens-africa-summit-promises-new-partnership-2024-01-29/>.

^② “Speech by President von der Leyen at the Italy-Africa Summit,” European Commission, 29 January 2024, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_24_502.

^③ Kalum Rock and Christian Hanelt, “Global Gateway: The EU Maps a Different Path Than Belt and Road,” Global Europe, 19 October 2023, <https://globaleurope.eu/europes-future/global-gateway-the-eu-maps-a-different-path-than-belt-and-road/>.

^④ Shada Islam, “Europe and the Global South: How to Gain Influence and Credibility in a Complex World,” p.2.

^⑤ Jürgen Rütland, “Interregionalism: An Unfinished Agenda,” in Heiner Hänggi et al., eds., *Interregionalism and International Relations*, p.309.

被殖民国家要求“反思和赎罪”的呼声下,欧盟积极为昔日的殖民历史道歉,^①努力通过妥善处理历史矛盾和殖民遗留问题修复与“全球南方”的关系。2022年,荷兰首相正式为该国在奴隶贸易中的角色道歉,并承认这一行为构成“反人类罪”。^②2023年,德国总统访问坦桑尼亚时,对本国在殖民统治期间所犯罪行表示“羞愧”,请求坦桑尼亚人民宽恕德国人对他们祖先所做的事情,希望与坦桑尼亚一道正视历史,并承诺将归还德国在殖民时期掠夺的文物。^③2024年,在纪念卢旺达种族大屠杀30周年之际,法国总统马克龙表示,法国及其西方盟友“本可以阻止”卢旺达1994年的种族灭绝。^④同年,德国外交部推出新书《外交部与殖民地》,对德国殖民时期犯下的种族灭绝等暴行道歉,并表示愿意从对方的视角看待历史与世界。^⑤

(二) 欧盟与“全球南方”互动中的制度性协调

在全球治理的复杂背景下,欧盟意图通过制度性协调功能提升对全球南方国家的影响力。在制度建设方面,作为“规范性力量”,欧盟通过多层次合作框架深化了与全球南方国家的互动,推动双方在全球性议题上的协调。在合理化方面,欧盟通过区域间合作简化了多边决策过程,提高了全球治理效率,并优化了决策路径。在议程设置方面,欧盟利用其在数字和绿色转型领域的先发优势,影响全球南方国家的政策框架,并通过输出其规范和标准,巩固了其在国际事务中的主导地位。欧盟通过多种合作机制构建地区间关系,旨在增强全球南方国家对其规范和标准的认同,并进一步提升自身在全球治理中的主导地位,从而确保在应对全球挑战时占据先机。

首先,制度建设是欧盟与“全球南方”国家互动中的核心元素,欧盟在推进与“全球南方”地区间合作的制度建设中,展现了其多层次、多领域的战略布局,力求通过政治对话、经济合作和安全协作等途径,深化与这些地区的联系,从而巩固自身在国际事

^① Alice Tidey, “Some European Countries have Apologised for Their Colonial Past. Is It Enough?” Euro News, 20 December 2022, <https://www.euronews.com/my-europe/2022/12/20/some-european-countries-have-apologised-for-their-colonial-past-is-it-enough>.

^② “Government Apologises for the Netherlands’ Role in the History of Slavery,” Government of the Netherlands, 19 December 2022, <https://www.government.nl/latest/news/2022/12/19/government-apologises-for-the-netherlands-role-in-the-history-of-slavery>.

^③ Der Bundespräsident, “Besuch des Maji-Maji-Museums,” 1 November 2023, <https://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Reden/DE/Frank-Walter-Steinmeier/Reden/2023/11/231101-Songea-Maji-Maji-Museum.html>.

^④ 2021年,马克龙访问卢旺达时承认法国对1994年发生在卢旺达的种族灭绝“负有沉重和压倒性的责任”。See “Macron Says France and Its Allies ‘Could Have Stopped’ the Rwanda Genocide But Lacked the ‘Will’ to Do So,” Le Monde, 4 April 2024, https://www.lemonde.fr/en/international/article/2024/04/04/macron-says-france-and-its-allies-could-have-stopped-the-1994-rwanda-genocide_6667380_4.html.

^⑤ Auswärtiges Amt, “Rede von Außenministerin Baerbock anlässlich der Vorstellung des Buches, Das Auswärtige Amt und die Kolonien,” 5 June 2024, <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/rede-kolonialismus/2660398>.

务中的主导地位。以拉美地区为例,欧盟—拉美峰会(EU-LAC)机制自1999年建立以来,便成为两大地区政治对话的重要载体。^①然而,由于2015年委内瑞拉危机导致拉共体(CELAC)议程搁置,^②欧盟—拉美峰会机制也遭遇瓶颈,致使欧盟在这一地区的政治影响力一度减弱。俄乌冲突发生后,拉美大多数国家保持中立,拒绝在美俄之间选边站队。欧盟意识到需加强与拉丁美洲和加勒比地区的关系,冯德莱恩强调,欧盟与拉丁美洲和加勒比地区在维护基于规则的国际秩序方面是关键盟友,并希望进一步深化双方的政治伙伴关系。^③在此背景下,欧盟与拉美国家的地区间合作得以重启,欧盟—拉共体外长会议和欧盟—拉美峰会分别于2022年和2023年顺利召开。一方面,欧盟试图以价值观为抓手争取更多盟友,以形成更广泛的国际联盟,推动对俄制裁。正如博雷利所说,世界上拥有相似价值观的地区间必须建立战略性网络。^④另一方面,欧盟希望通过重启欧盟—拉美峰会强化双方的战略联系,进而稳定欧盟内部因制裁而引发的经济、能源和难民危机。这一举措展现了欧盟在制度建设中的灵活性和战略耐心,意图通过逐步修复并加强与拉美国家的关系,重建双方的政治对话机制,进而巩固其在这一地区的影响力。同样,在印度及更广泛的印太地区,欧盟近年来通过密集的高层会晤和战略互动,进一步推动了地区间合作的制度化进程。2024年3月,经过16年的谈判,欧洲自由贸易联盟(EFTA)与印度签署了贸易和经济伙伴关系协定(TEPA),该协议扩大了市场准入,简化了海关手续,为印度和欧洲自由贸易联盟的企业在各自市场拓展业务提供了便利。^⑤2023年3月,印欧战略伙伴关系第四轮评估会在德里举行,标志着双方在制度建设方面迈出了关键一步。该会议旨在通过对政治和经济关系的全面评估,确定未来双边合作的重点领域,并进一步巩固印欧之间的战略伙伴关系。同时,欧盟通过高级别对话推进自由贸易协定、投资保护协定和地理标志协定的谈判。随着印欧海洋安全对话会的举行,双方同意在西印度洋海域继续开展反

^① José Antonio Sanahuja, “The EU and CELAC: Reinvigorating a Strategic Partnership,” EU-LAC Foundation, March 2015, p.28, https://eulacfoundation.org/en/system/files/Published_versionEN.pdf.

^② 2020年,墨西哥担任拉共体主席国后,该组织开始恢复运作。2022年,巴西政局变化为欧拉关系提供了契机,新当选的环保主义者卢拉推动了地区间团结。

^③ “Commission Presents Global Gateway Investment Agenda with Latin America and Caribbean,” European Commission, 17 July 2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_386.

^④ “Latin America and the Caribbean: College Read-out by High Representative/Vice-President Josep Borrell on a New Agenda for Relations Between the EU and Latin America and the Caribbean,” European External Action Service, 7 June 2023, https://www.eeas.europa.eu/eeas/latin-america-and-caribbean-college-read-out-high-representative-vice-president-josep-borrell-new_en.

^⑤ “EFTA and India Sign Trade and Economic Partnership Agreement,” EFTA, 10 March 2024, <https://www.efta.int/media-resources/news/efta-and-india-sign-trade-and-economic-partnership-agreement>.

海盗联合行动,深化印欧海洋安全合作。^①此外,欧盟也在东盟地区通过一系列机制性合作平台,扩大了其政治和经济影响力。2023年,欧盟利用欧盟—东盟部长级对话、联合合作委员会会议(JCC)、欧盟—东盟峰会以及东盟地区论坛等渠道,提出了新的合作愿景,并对既定计划的实施情况进行了评估。这些机制的建立与完善不仅为东盟和欧盟之间的多领域合作提供了制度化的支持,还增强了欧盟在该地区事务中的影响力。^②

在合理化方面,欧盟采取了策略性措施来简化多边机制中的复杂议程。全球化的深入发展使得公共卫生、发展治理、经济治理和安全治理等议题相互交织,决策过程变得异常复杂。全球性组织或论坛中的参与者数量不断增加,使得决策效率降低。面对这一挑战,欧盟通过地区间合作简化了多边决策进程。具体而言,欧盟通过积极推动“全球南方”国家在安理会改革、应对气候变化、发展中国家债务、能源和粮食安全、数字转型等领域的参与度,降低了多边决策的复杂性。此外,欧盟通过“策略性放权”提高了这些国家的发言权,特别是在全球议题中,欧盟主张对除中国之外的发展中国家赋予更大决策权。这种做法不仅减轻了全球多边论坛的决策负担,还提升了决策效率。例如,在安理会改革中,欧盟倡导赋予“全球南方”国家更多的话语权,这减少了双边谈判的复杂性,并促进了多边合作的顺利进行。通过这些措施,欧盟有效简化了多边决策过程,并增强了“全球南方”国家的参与感和认同感。

在议程设置方面,欧盟通过强调与“全球南方”国家在多边领域的共同立场,有效推动了国际议题的优先排序。欧盟及成员国高层领导如博雷利、朔尔茨和马克龙,均强调维护“基于规则的国际秩序”,特别是《联合国宪章》和国际法的核心地位。这种强调不仅增强了“全球南方”国家对现行国际秩序的认同感,还提升了这些国家在国际组织中的代表性。^③欧盟利用地区间合作推动了全球议程的设置,并确保了其在国际事务中的主导地位。通过形成支持或反对某种立场的联盟,欧盟影响了国际议题的优先排序,并提升了自身及盟友在全球治理中的重要性。

具体到合作领域,欧盟寻求通过“全球门户”倡议以及与“全球南方”关键原材料

① 复旦大学中欧关系研究中心、上海欧洲学会:《欧盟的大国和地区政策(2023)》,第19-20页。

② 同上书,第28页。

③ Shairee Malhotra and Samir Saran, “How to Reset Relations Between Europe and the Global South,” *Internationale Politik Quarterly*, 29 June 2023, <https://ip-quarterly.com/en/how-reset-relations-between-europe-and-global-south>; Randolph Carr and Nicole Koenig, “Dark Clouds and Silver Linings: Key Takeaways from the Munich Security Conference 2024,” *MSC Debrief 1/2024*, February 2024, p.3, https://securityconference.org/assets/01_Bilder_Inhalte/03_Medien/02_Publikationen/2024/MSC_Debrief_0124_Dark_Clouds_and_Silver_Linings_Key_Takeaways_from_the_MSC2024.pdf.

供应国直接合作,重组其供应链体系,增强欧洲经济的韧性和安全性。从“全球门户”倡议有关规划和实施情况看,欧盟与“全球南方”的务实合作聚焦于四大重点领域:一是在关键原材料方面,欧盟计划与阿根廷、智利、巴西、南非、印度尼西亚、刚果(金)、赞比亚等关键原材料充裕国签署谅解备忘录,建立伙伴关系,提高原材料本地开采、加工、运输能力,共同开发锂、镍、硅、钴、铜等关键原材料,支持精炼、制造等行业再循环项目。^①二是在可再生能源领域,欧盟试图借助“全球门户”倡议进一步增强和巩固欧洲在分布式可再生能源领域的世界领先地位,重点在印度、南非、纳米比亚、哥伦比亚、中亚等地开发可再生能源,助力解决欧洲能源供应和绿色转型。在太阳能领域,欧洲加大同印度、南非等国合作,推进供应链一体化。在氢能领域,“全球门户”倡议支持地中海氢进口走廊建设,计划加强同中东国家合作。欧盟还同纳米比亚启动在绿色氢能方面的战略伙伴关系路线图。三是能源、交通基础设施领域。“全球门户”倡议的一大优先事项是为大型能源基础设施项目提供优惠贷款并改善融资条件,简化有关项目审批程序。“全球门户”倡议支持开发建设“洛比托走廊”,该走廊连接安哥拉洛比托港和刚果(金)、赞比亚西北部,将有力促进原材料和矿产运输。在首届“全球门户”论坛上,欧盟还宣布向格鲁吉亚提供1600万欧元贷款,改善连接格鲁吉亚东西部的高速公路状况。四是建立数字连接。“全球门户”倡议提出启动欧盟—拉丁美洲和加勒比地区数字联盟。在欧盟—拉共体外长会议期间,双方正式启动“欧盟—拉美数字联盟”,扩建同拉美地区的海底电缆连接,扩展同印太地区国家的数字基础设施和技术合作,提升同该地区国家的数字伙伴关系。同时,对南高加索地区的数字电缆进行升级,充分发挥其欧亚数字枢纽能力,并通过“欧非门户”光缆、“埃拉连接”光缆以及“美杜莎”海底光缆,加强同地中海南岸国家、拉丁美洲、大西洋及印太地区的数字联通。^②

(三) 构建集体身份认同

身份认同构建是欧盟地区间主义实践的一个重要功能。通过跨区域的互动,地区间行为体能够强化集体身份认同。这一构建过程不仅仅限于利益的协同,还涉及行为体间对共同价值观和认知框架的深入理解。作为全球治理的重要参与者,欧盟在“全球南方”政策的调整过程中,通过地缘政治战略的布局、利益关系的调整、概念的重塑和意识形态共识的构建,旨在将“全球南方”逐步融入欧盟所主导的集体身份框架中,推动“全球南方”国家的集体身份认同,并在多极化的国际秩序中巩固自身的战略地

^① Oscar Guinea and Vanika Sharma, “European Economic Security and Access to Critical Raw Materials: Trade, Diversification, and the Role of Mercosur,” pp.11-15.

^② “EU-Africa: Global Gateway Investment Package,” p.4.

位。在这一过程中,欧盟不仅希望强化“全球南方”的集体身份认同,还加强了自身的身份认同,从而巩固其作为一个统一行为体的形象。总体来看,欧盟在与“全球南方”的地区间互动与合作中展现了日益复杂和具有战略意义的政策取向。

首先,欧盟通过强化与“全球南方”的地缘政治互动,希冀在全球多极化趋势中占据有利位置。当前,在综合实力方面,欧洲与中美两国的差距持续扩大,且这种趋势可能长期延续。中美战略竞争的加剧可能导致世界进一步分裂,加速形成阵营对抗的局面,令欧盟内部忧虑增多。欧洲普遍认为,中美爆发大规模冲突不符合欧洲的根本利益,而多中心的权力格局有助于减缓大国竞争的烈度。因此,欧盟将“全球南方”视为实现战略自主的重要力量。通过加强与“全球南方”在能源、基础设施、制造业等领域的合作,欧盟不仅在经济上寻求互利共赢,还在战略层面上试图构建依托于地区间合作的集体认同。这一过程充分体现并发挥了欧盟作为“规范性力量”的作用,以巩固其作为全球关键行为体的地位。欧盟通过共识的建立和利益的绑定,推动“全球南方”成为其在国际舞台上强化身份认同的重要伙伴,从而巩固自身国际影响力和话语权。

其次,欧盟在重新定义“全球南方”这一概念的过程中,力图掌控话语权,并通过分而治之的策略增强其在这些国家中的影响力。芬兰总统斯图布(Alexander Stubb)在分析各国对俄乌冲突立场的基础上,提出世界将由支持自由主义国际秩序的“全球西方”、希望建立国际新秩序的“全球东方”和发展中国家组成的“全球南方”所决定。他表示,“全球南方”将在世界秩序的发展方向中起到决定性作用,并在影响经济增长、安全政策和国际组织发展方面发挥重要作用。与此同时,斯图布还指出,学界对“全球南方”这一术语存在一些争议。在他看来,“全球南方”指的是以巴西、印度、尼日利亚、沙特阿拉伯和南非为首的一大批国家,“全球东方”由中国、伊朗和俄罗斯等国家组成,而“全球西方”则包括澳大利亚、加拿大、日本、新西兰、韩国、欧盟和美国。^①这种三分法实际上为欧盟提供了一种通过定义和分类塑造集体身份的机会。2023年,德国政府宣布自2026年起不再向中国提供优惠贷款,并明确表示联邦发展部自2010年起就不再将中国列为发展中国家,^②从而将中国、俄罗斯从“全球南方”中剥离开来。欧盟在削弱与中国、俄罗斯等南方国家关系的同时,加强同印度的经贸联系,支

^① “Stubb Urges West to Re-think Its Conduct Toward Global South,” Helsinki Times, 31 May 2024, <https://www.helsinkitimes.fi/finland/finland-news/politics/25279-stubb-urges-west-to-re-think-its-conduct-toward-global-south.html>.

^② “Deutschland stellt ab 2026 Förderkredite nach China ein,” Frankfurter Allgemeine Zeitung, <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/mehr-wirtschaft/kfw-foerderung-keine-kredite-nach-china-ab-2026-19202919.html>.

持印度等国争夺“全球南方”领导权,试图借机分化金砖国家,使“全球南方”失去“领头羊”。德国《商报》认为,西方与中国争夺在亚洲和非洲影响力的竞争将进一步加剧。为获得更多支持,西方必须准备好向印度等新兴经济体做出让步。西方必须意识到,印度并不是一个容易相处的伙伴,双方在重要问题上也存在分歧,“但与印度在国际组织中的深化合作提供了公开解决分歧的机会”。^① 这种分化策略不仅在战略上削弱了竞争对手的力量,还通过选择性合作强化了欧盟与特定“全球南方”国家的集体认同。

此外,欧盟将意识形态作为凝聚集体认同的重要工具,通过推动“民主对抗威权”的叙事,鼓吹“全球南方”应加入“民主西方”阵营,对抗“中、俄等威权国家”,试图在意识形态层面上强化与“全球南方”部分国家的集体身份认同。2023年慕安会年度报告呼吁,西方应联手“全球南方”与中俄等“专制修正主义”国家争夺国际秩序主导权。^② 瑞士《新苏黎世报》2023年发表专题报道称,中国不仅在非洲和拉丁美洲等地区加大投资、提供贷款、开展基建项目,还通过中国国际电视台(CGTN)、中国国际广播电台和《人民日报》多语种网络版等官方媒体以及推特(Twitter)、脸书(Facebook)等社交媒体宣传和展示中国文化、社会和政治,通过越来越多的孔子学院增强中国和南半球国家的人文交流,其实际目的是加大中国意识形态的宣传和输出,受众国应对此保持警惕。^③ 德国全球与区域问题研究所(GIGA)主席纳丽卡(Amrita Narlikar)教授在分析了“全球南方”如何应对全球武器化相互依赖后指出,在重新划分的大国博弈中,看似弱小的国家并非只是受害者,从而进一步强调“全球南方”国家的主观能动性。^④ 欧盟刻意掩盖“南北矛盾”,通过在民主治理、国际秩序等方面制造“全球南方”与中国的隔阂,试图在意识形态上塑造“全球南方”与欧盟的共同敌人。这种做法不仅旨在抵御所谓的“威权主义威胁”,通过对抗叙事来巩固双方的集体身份,而且为欧盟与“全球南方”之间建立更紧密的合作奠定了基础。

^① Matthias Peer, “2024 gehört dem globalen Süden,” Handelsblatt, 8 January 2024, <https://www.handelsblatt.com/meinung/kommentare/kommentar-2024-gehört-dem-globalen-sueden/100003846.html>.

^② “Re: vision, Munich Security Report 2023,” Munich Security Conference, February 2023, p.19, <https://securityconference.org/en/publications/munich-security-report-2023>.

^③ Katrin Büchenbacher, “Chinesische Propaganda auf Swahili—wie China den globalen Süden einnimmt,” Neue Zürcher Zeitung, 21 March 2023, <https://www.nzz.ch/international/im-globalen-sueden-hat-china-mehr-einfluss-als-der-westen-nzz-ld.1728151>.

^④ Amrita Narlikar, “Must the Weak Suffer What They Must? The Global South in a World of Weaponized Interdependence,” in Daniel W. Drezner et al., eds., *The Uses and Abuses of Weaponized Interdependence*, Brookings Institution Press, 2021, pp.289–304.

五 欧盟“全球南方”政策的前景

为应对全球变局,欧盟调整“全球南方”政策的决心和思路已基本确定,相关政策主张正在逐步落地。接下来,欧盟将不断细化其“全球南方”政策,通过分化、调动并利用“全球南方”,服务和维护其地缘政治及经济利益。总体而言,欧盟“全球南方”政策的调整既存在有利因素,也存在不利因素,全面落地阻力重重。

从有利因素来看,首先,欧盟与“全球南方”在世界格局中的战略处境具有一定的相似性。对于中美而言,欧盟和“全球南方”都是两国博弈的客体和重要市场,是中美联合的对象和多边竞争的“票仓”。欧盟和“全球南方”都反对两极格局和世界的进一步分裂,担忧中美博弈可能引发极端冲突,并认为多极格局有利于发挥各自对中美的影响力,从而形成对中美的制衡。从这个角度而言,欧盟和“全球南方”在国际格局演变中处于相似的“生态位”,这为欧盟在全球秩序问题上将自己定位为“全球南方”的天然盟友提供了条件。其次,欧盟愿意向“全球南方”让渡部分制度性权力。“全球南方”国家要求对当前“以规则为基础的国际秩序”至少进行部分重新谈判,这需要包括欧洲在内的西方展现妥协意愿,并与“全球南方”分享权力。欧盟主张构建多极化世界,倡导符合欧洲自身意愿和利益的多边议题和国际机构改革,并通过推动地区间互动与合作,适当向“全球南方”让渡部分机制性权力。这不仅增强了欧盟对“全球南方”的吸引力和影响力,还减少了对美国和中国的依赖,平衡了大国关系,并提升了欧盟对于美国的战略价值,推动了其对外关系向深度和广度拓展,最终实现多极格局下的战略自主。再次,“全球南方”的碎片化状态为欧盟运筹地区间关系提供了操作空间。“全球南方”在历史文化、制度建设、发展程度上存在较大差异,价值取向和利益诉求多元,国家间的相互竞争和冲突对抗不容忽视,组织性和协调性亟待加强。在可预见的未来,“全球南方”将仍是一个包含多元文化传统、发展水平各异的发展中国家群体,难以发展成为具有高度凝聚力、行动力以及高度一体化的地区组织或集团,与欧盟间形成的各类复杂地区间关系也将长期处于不对称的权力结构中。欧盟可能利用其历史上的殖民文化纽带和发展援助等手段,对“全球南方”国家进行再分类,以削弱其团结,并鼓励印度等国家作为“全球南方”的代言人和欧盟与“全球南方”之间的“架桥者”,与中国开展竞争,对冲中国在“全球南方”的影响力。

然而,欧盟“全球南方”政策的变化也面临四个方面的不利因素。第一,战略互信

不足。众多“全球南方”国家曾是欧洲的殖民地,法国和英国至今仍在干预非洲国家的内政和安全事务,并经常以“国际规则”为由对“全球南方”内部事务进行“指导”,为“全球南方”国家带来了发展瓶颈和心理创伤。博雷利曾将欧洲比作“花园”,是“人类能够建立的政治自由、经济繁荣和社会凝聚力的最佳组合”。相比之下,他声称世界其他大部分地区都是“丛林”,如果“园丁”照顾不好,“丛林”可能会侵入这个“花园”。^① 由于“全球南方”国家天然具有反干涉、反控制、反压迫、反说教的传统,因而其改变不合理、不公正、不平等的国际政治经济秩序的愿望较为迫切。鉴于此,许多“全球南方”国家认为,欧盟对“全球南方”加大投入是将“全球南方”工具化,旨在更好地维护自身利益,并非真心为了推动“全球南方”的发展和安

第二,价值观吸引力下降。首先,在发展观、安全观、文明观等层面,欧盟与“全球南方”存在着较大的认知差异。从本质上讲,欧洲仍致力于维护以西方为中心的国际秩序,并不真正认同“全球南方”对未来国际秩序的构想。其次,欧洲近年来深陷安全困境,经济发展动力不足,总体竞争力相对下降,社会矛盾加剧,社会思潮转向保守内顾,极右翼势力抬头,接纳“全球南方”国家难移民的意愿下降,经济民族主义和排外主义动作不断,导致所谓西式民主、人权理念和“基于规则的国际秩序”光环失色。^② 两大冲突的持续延宕可能进一步损害欧洲的信誉,对欧洲的地缘安全影响很大,但欧盟囿于实力和意愿的限制,对危机的进程和终局始终影响有限,其左支右绌的被动表现无益于改善欧盟同“全球南方”的关系。欧盟及其成员国推动将被冻结的俄罗斯资产用于援助乌克兰的行为涉嫌违反国际法,部分欧盟国家领导人批评国际刑事法院向以色列总理内塔尼亚胡发布逮捕令的做法更是火上浇油,激化了欧盟同“全球南方”之间的矛盾。

第三,关切重点相异。当前及未来一段时间内,欧盟将关注点放在一系列与其内部安全和竞争力相关的议题上,如安全与防务能力建设、提升经济竞争力、应对难民与移民问题、维护文化认同、推动环保议程以及保障劳工权利。这些议题反映了欧盟在维护其内部稳定、增强其全球竞争力和应对复杂社会挑战方面的核心关切。与此形成鲜明对比的是,“全球南方”国家的优先事项则侧重于解决与俄乌冲突相关的经济冲击、外债压力,实现人道主义援助,以及妥善处理粮食和能源安全问题。此外,“全球

^① Shada Islam, “Europe and the Global South: How to Gain Influence and Credibility in a Complex World,” p. 5.

^② “European Diplomatic Academy: Opening Remarks by High Representative Josep Borrell at the Inauguration of the Pilot Programme,” European External Action Service, 13 October 2022, https://www.eeas.europa.eu/eeas/european-diplomatic-academy-opening-remarks-high-representative-josep-borrell-inauguration-pilot_en.

南方”国家还高度关注种族平等和气候正义等议题,这些问题关系到其社会的可持续发展和对全球公平正义的诉求。总体来看,欧盟和“全球南方”国家在战略优先事项上存在显著差异,这些差异不仅反映了各自的发展阶段和利益诉求的不同,还可能对双方在共同应对全球性挑战方面形成重大掣肘。

第四,政策执行能力欠佳。当前,德国、法国因内政原因对欧洲的领导力下降,中东欧部分国家出于历史和地缘政治因素对俄罗斯心存恐惧、对美国依附倾向不降反增,因此,德法等欧洲大国整合欧盟、凝聚团结、推动改革仍面临很大挑战。欧盟形成统一的对外政策道阻且长,“战略自主”及“对美依附”两种战略取向仍处于激烈博弈过程中。在美国政治极化加剧、总统特朗普再次上台并可能继续推行“美国优先”政策的背景下,欧盟寻求推动多极化、坚持真正多边主义的意愿并不坚定,真正成为世界一极的前景仍属未定之天,其“全球南方”政策仍面临极大的摇摆性和不确定性。

值得注意的是,欧盟调整“全球南方”政策,针对中国的因素尤为明显。近年来,欧盟通过推行“去风险”政策和“全球门户”倡议,试图减少对华依赖,尤其是在关键领域如供应链、能源安全和技术合作方面,减少对中国市场和资源的依赖。这些政策不仅体现了欧盟希望增强自身战略自主的意愿,还反映出其对中国“一带一路”倡议的对冲意图。在能源安全、基础设施建设和数字化发展等领域,欧盟明显加大了与中国的竞争力度,试图通过加深与“全球南方”国家的合作从而与中国“对垒”,以分化并利用“全球南方”作为制衡中国的“抓手”。欧盟意图通过经济援助、投资合作以及倡导全球规则制定,争取“全球南方”国家的支持,强化其在全球事务中的地位,以此加大与中国在全球事务中的博弈。总的来看,欧盟“全球南方”政策调整所带来的挑战及其影响值得进一步跟踪研判,有必要对其挑拨中国同“全球南方”关系的动向提高警惕。

(作者简介:顾苏,北京外国语大学德语学院讲师;责任编辑:齐天骄)