

欧盟中亚政策的调整： 战略自主与双层承诺^{*}

顾 炜

[内容提要] 在乌克兰危机依然持续的背景下,欧盟从大国战略竞争的需要出发,为适应中亚地区多元化发展对外关系和自主性增强的新趋势,加紧调整中亚政策,以获得具体领域的实际收益。欧盟与中亚国家提升会晤机制层级,领导人之间的互动显著增多,其成员国发挥主动性,积极参与中亚事务。欧盟中亚政策的政治性和独立性增加,且呈现双层承诺的发展趋向,但也使地区竞合复杂化,不仅激发俄罗斯等国的竞争意识,也将影响美欧之间的协调。目前看,欧盟中亚政策的不平衡性和短期性仍然突出,难以增加中亚国家的信任,加上中亚地区的大国竞争与合作愈加复杂,实用主义的欧盟中亚政策面临考验,欧盟在该地区的影响力仍然存在局限。

[关键词] 中亚 欧盟 双层承诺 战略自主 大国竞争

[作者简介] 顾炜,上海社会科学院国际问题研究所欧亚室执行主任、副研究员,主要研究欧亚地区问题。

受2022年乌克兰危机影响,中亚地区呈现新发展态势。主要大国和区域组织从大国竞争和自身利益需要出发,纷纷调整中亚政策。欧盟在中亚地区更加活跃,其政策调整的自主性、双层性和短期性等特点鲜明,将产生多方面影响。分析欧盟调整中亚政策的动向,有助于把握中亚地区大国竞争与合作的发展态势。

^{*} 本文系2022年度国家社科基金后期资助一般项目“欧亚地区竞合及其全球影响研究”(22FGJB011)的阶段性成果。

一、欧盟中亚政策的调整动向

2007年,欧盟出台了首份中亚战略,旨在与中亚建立新伙伴关系。经过数年发展后,欧盟于2019年更新了中亚战略,提出要与中亚国家发展更坚实的伙伴关系。然而,形势的新变化特别是持续未决的乌克兰危机,促使欧盟在保持中亚战略内核的同时,进一步调整中亚政策。

(一) 战略自主性凸显。由于地缘政治危机,欧盟进一步认识到中亚地区的重要价值,提升了该地区在其外交政策中的地位。欧盟较早就开始在中亚推进机制建设。2008年9月,欧盟组织了首次欧盟—中亚论坛,这是外长级会晤,也是单独面向中亚国家的机制。此后,论坛实现制度化发展,欧盟围绕相关议题与中亚国家开展定期交流。但之后10余年时间里,这一机制的层次并未提升。乌克兰危机爆发后,欧盟与中亚加强政策沟通和双边互动,高层会晤明显增多。2022年3月,哈萨克斯坦派团访问欧盟总部布鲁塞尔。4月,欧盟代表团访问哈萨克斯坦,表达欧盟支持哈改革、加强欧哈合作的意愿。10月,欧洲理事会主席夏尔·米歇尔(Charles Michel)访问哈萨克斯坦,首届欧盟—中亚领导人峰会举行。米歇尔认为,首次会晤是欧盟和中亚两个地区加强合作的有力象征,也是欧盟对中亚做出承诺的强烈信号。^①2023年6月,米歇尔访问吉尔吉斯斯坦,第二届欧盟—中亚领导人峰会举行,欧盟表示希望和中亚国家建立真诚的伙伴关系。第三届峰会拟于2024年上半年在乌兹别克斯坦召开,届时欧盟还计划举行首次欧盟—中亚高级别政治(全面)峰会。高频次的互动和会晤机制层级的提升,显示出欧盟愈加重视中亚。欧盟不仅领先于中美俄等大国,率先实现了峰会的机制化,更要提升峰会的全面性和政治价值。欧盟还加大了对中亚的投资。中亚是一个由发

^① Galiya Khassenkhanova, "Kazakhstan Is EU's Crucial Partner in Central Asia, Says European Council President Charles Michel," *The Astana Times*, October 27, 2022, <https://astanatimes.com/2022/10/kazakhstan-is-eus-crucial-partner-in-central-asia-says-european-council-president-charles-michel/>.

展中国家组成的规模有限的地区，欧盟有能力、有技术提供相应的资源支持，具有非对称优势的欧盟可以成为中亚的捐助者，与中亚的合作可以体现并增强欧盟的战略自主。2014—2020年，欧盟向中亚提供了10亿欧元的支持。^①2021—2024年，欧盟拨款1.4亿欧元用于中亚区域合作。^②

欧盟一直将自己视作“规范性力量”，试图在中亚推广民主、人权、善治等规范性目标。欧盟2007年的首份中亚战略正是受到了利益和价值观的双重驱动，但这两种目标都基于欧盟自身议程的规划，未能考虑中亚各国政府的实际优先事项，所以该战略的实施效果并不理想，促使欧盟重新思考政策角度。2019年，欧盟更新了中亚战略，更多采用了“欧盟帮助中亚发展”的话语表达，一定程度上放低姿态，强调欧盟“无意强加任何一种地区一体化模式”，“如何合作的决定权应牢牢掌握在中亚国家自己手中”。^③2023年10月，欧盟发布与中亚地区深化关系的联合路线图，优化实施中亚战略的方式方法，进一步降低了说教性姿态，显示出要在更加平等的基础上与中亚加强政治合作的意图。欧盟表示愿意与中亚在联合国、欧安组织等国际组织内寻求外交政策协同，以共同捍卫国际法，探索在多边论坛中提出欧盟—中亚联合主题倡议，加强欧盟与中亚各国的议会间联系。2023年12月，欧洲议会发布报告认为，有必要审查欧盟—中亚战略，以便根据近年来发生的地缘政治事件更新该战略。^④这些举措显示欧盟提升了对中亚的重视程度，以使其中亚政策适应新形势的需要。

（二）主动作为力促双层承诺。欧盟不仅在联盟层面积极开展中亚外

^① Peter Burian, “European Union and Central Asia: New Partnership in Action,” *The Astana Times*, September 9, 2019, <https://astanatimes.com/2019/09/european-union-and-central-asia-new-partnership-in-action/>.

^② “Asia and the Pacific: Regional Multi-annual Indicative Programme 2021-2027,” *International Partnerships*, European Commission, January 2022, p.40, https://international-partnerships.ec.europa.eu/system/files/2022-01/mip-2021-c2021-9251-asia-pacific-annex_en.pdf.

^③ Peter Burian, “European Union and Central Asia: New Partnership in Action,” *The Astana Times*, September 9, 2019, <https://astanatimes.com/2019/09/european-union-and-central-asia-new-partnership-in-action/>.

^④ “Report on the EU Strategy on Central Asia,” *European Parliament*, December 6, 2023, p.8, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2023-0407_EN.pdf.

交,还在成员国层面采取更加主动的姿态。在两个层次共同努力,是欧盟对中亚国家的双层承诺。苏联解体后的相当一段时间里,欧盟很多国家参与中亚事务的积极性不足,将大部分在中亚的活动委托给欧盟机构。近期,欧盟成员国普遍提升了积极性,主动作为,积极开展中亚外交。

法德等欧盟主要大国开展了更加独立和活跃的外交活动。法国在高层互动方面走在欧盟各国前列。2022—2023年,法国成功实现了与哈、乌两国的总统互访。哈萨克斯坦总统托卡耶夫时隔七年,于2022年11月访问法国。法国总统马克龙2023年11月访问哈萨克斯坦,上次法国总统访哈还是2014年,法哈双方确定了进一步合作的优先领域,包括绿色能源、物流、交通、农业、医疗保健、数字化和教育等,托卡耶夫表示法国是哈萨克斯坦在欧洲联盟中重要和可靠的伙伴。^①乌兹别克斯坦总统米尔济约耶夫2022年11月访问法国,这是他在2018年后的第二次正式访问,乌法两国签署了14份双边文件以及价值60.86亿欧元的59份协议和合同。为继续推进合作,马克龙2023年11月访问乌兹别克斯坦,这是1994年以来法国领导人首次访乌,双边关系提升为战略伙伴关系。法国与中亚国家围绕最关心的领域展开讨论、进行合作。

2022年8月,德国总统施泰因迈尔与乌兹别克斯坦总统米尔济约耶夫通电话,讨论长期伙伴关系和各领域合作的问题。11月,德国外长安娜莱娜·贝尔伯克(Annalena Baerbock)访问哈萨克斯坦和乌兹别克斯坦。2023年6月,德国总统施泰因迈尔访问哈萨克斯坦和吉尔吉斯斯坦。9月,中亚五国元首全部到访德国,并举行了首次德国—中亚峰会。会后发表联合声明,宣布德国与中亚国家的关系提升至“战略地区伙伴关系”水平,

^① “Kazakhstan and France Strengthen Bilateral Relations Following President Macron’s Official Visit to Astana, Says Kazakhstan’s Foreign Ministry,” News Central Asia, November 2, 2023, <https://www.newscentralasia.net/2023/11/02/kazakhstan-and-france-strengthen-bilateral-relations-following-president-macrons-official-visit-to-astana-says-kazakhstans-foreign-ministry/>.

在经济与能源、地区合作与韧性、气候与环境、人员往来等四个领域巩固和升级现有合作,并决定于2024年召开下一次峰会。与欧盟—中亚峰会一样,德国态度积极,提升峰会的召开频次,以尽快落实峰会的机制化。德国为中亚国家发展和地区合作提供了新的承诺和支持。

在中东欧国家中,匈牙利的表现较为突出。匈牙利与中亚地区具有历史渊源,近年来明显加强了现实联系。在2020—2021年互设大使馆后,2022年匈牙利与吉尔吉斯斯坦的贸易额增加了71%,^①两国通过双边层面的战略理事会,推进在旅游、农业、水资源和教育等领域的合作。2023年2月,两国签署加强和发展战略伙伴关系的联合声明。2023年6月,匈牙利总理欧尔班访问土库曼斯坦,8月接待了乌兹别克斯坦、吉尔吉斯斯坦和土库曼斯坦领导人,11月欧尔班又访问了哈萨克斯坦。2023年,乌兹别克斯坦在匈牙利开设了大使馆。土库曼斯坦在2023年8月与匈牙利达成了第一份土向匈供应天然气的协议,这也是土库曼斯坦有史以来第一份向欧洲出口天然气的商业协议。重视中亚正成为欧盟成员国愈加普遍的共识。2023年10月举行的第19次欧盟—中亚外长会议上,欧盟27个成员国的外长首次全部出席,显示了各成员国发展欧盟—中亚合作的积极性。

(三) 加强重点领域的合作。2007年的首份欧盟中亚战略提出了7个优先领域,包含40余项合作目标。在2019年的更新战略中,欧盟提出了3个主要优先领域,10项具体目标和40多项的分解目标。在2023年10月新发布的路线图中,欧盟提出了5大关键领域,包括深化地区间政治对话与合作,加强经济联系、贸易和投资,参与能源、气候中和、全球门户计划下的互联互通和围绕欧洲绿色协议的合作,应对共同的安全挑战和加强人与人之间的联系和流动性等,涉及79项具体行动方案。这一联合路线图对合作领域和方案加

^① “Sources of Supply for Trade with the East Shifting to Central Asian Region,” *Hungary Today*, July 24, 2023, <https://hungarytoday.hu/sources-of-supply-for-trade-with-the-east-shifting-to-the-central-asian-region/>.

以充实、细化和整合,成为欧盟与中亚全面深化合作的行动指南。

欧盟是中亚地区的主要贸易伙伴,也是最大的外部投资者。中亚对欧盟的出口主要集中在原油、天然气、金属等原材料,欧盟的出口以机械、运输设备和制成品为主。乌克兰危机成为双边贸易增长的催化剂。相较2021年,欧盟2022年与中亚的贸易总额从270亿美元增加到470亿美元,除土库曼斯坦外,欧盟与其他4个中亚国家的贸易额2022年都实现了25%以上的明显增长。^①2023年5月,哈萨克斯坦主办了第二届欧盟—中亚经济论坛,聚焦于绿色和数字化转型、改善营商环境和加强贸易三个重点方向。在双边层面,与哈萨克斯坦的强化伙伴关系与合作协议是欧盟与中亚国家签署并生效的第一个此类协议,与其他中亚国家的此类协议近年来加快了谈判和法律程序步伐。2022年7月,欧盟与乌兹别克斯坦草签了强化伙伴关系与合作协议;欧盟与吉尔吉斯斯坦的谈判已经完成,等待签署协议;2023年2月,欧盟启动了与塔吉克斯坦的谈判。这些协议的谈判、签署和生效,以及欧盟推进建立经济合作高级别官员的定期对话,继续实施“中亚投资”计划等,将推动欧盟与中亚地区继续发展经贸关系。

能源是欧盟与中亚合作的重点,欧盟正在推进与中亚国家建立地区能源协会的合作。欧盟的主要目标是加强能源安全,发展替代能源供应路线。在与俄罗斯能源脱钩后,哈萨克斯坦已经成为仅次于挪威和美国的欧盟第三大石油供应国。哈萨克斯坦向欧盟供应的石油80%是由里海管道财团进行的,旨在绕过俄罗斯,实现安全供应。在可再生能源领域,法国公司将参与哈萨克斯坦南部一项价值14亿美元的风力发电项目。法国还凭借技术优势,正在积极竞标哈萨克斯坦第一座核电站建设项目。互联互通领域是欧盟与中亚合作的另一个亮点。欧盟2021年启动了全球门户计划,目标是加强与全

^① “Почему Россия уступает позиции в Центральной Азии,” 21 мая 2023, https://www.rbc.ru/politics/21/05/2023/64677fc49a79472fac8cab00?from=article_body.

球伙伴国家的连通性合作。欧盟将中亚国家纳入这一宏大发展规划，不仅可以强化与中亚地区的合作，也可以为中亚国家拓展合作空间，迎合了中亚国家的利益需要。欧盟与中亚国家2022年11月召开互联互通会议，这是欧盟全球门户计划框架下的首个跨区域会议，将中亚作为落实计划的首创地区，显示了欧盟对中亚的重视。全球门户计划旨在为基础设施项目的发展提供资金，在中亚地区则重点聚焦于中间走廊建设，试图在乌克兰危机持续的背景下，寻找避免跨越俄罗斯的亚欧大陆新通道。欧洲复兴开发银行2023年发布了关于欧洲和中亚之间可持续运输连接的最终报告，将中部跨里海网络（CTCN）确认为最可持续的运输网络，显示了对跨里海通道的支持。2024年1月，欧盟与中亚国家举行可持续交通投资者论坛，不断推动合作的深化发展。那些政治上不太敏感的话题，如气候变化、资源环境等，也是欧盟有希望进一步参与中亚事务的领域。2023年2月，欧盟与中亚国家在罗马举行了第七届环境与水资源高级别会议。下一届会议拟于2026年在哈萨克斯坦举行，努力在国家、地区和国际层面实现水资源综合管理。从当前发展看，在提升重视程度的同时，欧盟更多从务实的角度与中亚国家开展合作。

二、欧盟调整中亚政策的原因

考虑到自身的发展基础和现实利益需要，欧盟对中亚政策进行了调整。

（一）持续推进大国竞争的需要。乌克兰危机的激化，使俄罗斯与西方的关系陷入冷战结束以来的最低谷。欧盟对俄罗斯已经实施了13轮制裁，试图全方位打击俄罗斯。为寻求国际支持和规避制裁风险，俄罗斯增加了对中亚国家的依赖。然而，正如欧洲复兴开发银行2023年3月发布的报告指出，欧盟和英国对俄罗斯的受制裁商品出口急剧下降，但对亚美尼亚、格鲁吉亚、哈萨克斯坦和吉尔吉斯斯坦的出口出现了大幅增长，这表明欧洲国

家对中亚和高加索地区的额外出口中的很大一部分可能已转移到俄罗斯的买家。^①这一趋势削弱了欧盟对俄罗斯的制裁效果。欧盟必须积极争取中亚这个战略要地,防止其倒向俄罗斯一边。乌克兰军事斗争的长期化,让俄罗斯的注意力聚焦于乌克兰,对欧亚地区其他部分的关注度有所降低,也缺乏更多的资源提供地区公共产品。由此,在欧亚地区加紧与俄罗斯开展争夺,可以进一步打击俄罗斯的国家实力和国际地位。中亚国家传统上深受俄罗斯的影响,但乌克兰危机的复杂影响已经使中亚地区出现“漂移”(drift)。^②如果欧盟能够与中亚国家进一步密切关系,加强与中亚地区的中长期合作,可以减少中亚经济对俄罗斯的依赖,削弱俄罗斯的影响力,并巩固和拓展欧盟在整个欧亚地区的影响力。

从更长远和更宏观的角度看,除俄罗斯外,中国也是欧盟在中亚地区竞争和对抗的目标。欧盟将中国视作竞争对手,在中亚地区与中国开展竞争,防止中国扩大影响。欧盟从自身需要出发,与中亚加强合作,在某种意义上可以被视作“转向东方”的一部分,有利于欧盟加强与亚洲的联系。

(二) 适应中亚地区新发展趋势。很多研究者使用“位于十字路口”的国家来界定中亚,这不仅仅强调了中亚的地理位置,更说明中亚处在发展变化的关键节点。经过30余年的发展,中亚国家已积累起建设国家的经验,并探索出新的发展道路。2022年乌克兰危机的爆发,动摇了中亚国家对俄罗斯的信心,也损害了整个地区的安全。俄罗斯实力被削弱和精力分散的现实,让中亚国家试图不再过于依赖俄罗斯,转而在安全、经济等多个领域寻

^① See Maxim Chupilkin, Beata Javorcik, and Alexander Plekhanov, “The Eurasian Round About: Trade Flows into Russia through the Caucasus and Central Asia,” EBRD, February 2023, <https://www.ebrd.com/sites/Satellite?c=Content&cid=1395311762832&d=&pagename=EBRD%2FContent%2FDownloadDocument>.

^② Robert Farley, “Putin’s War in Ukraine Is Endangering Russia’s Centuries of Great-Power Status,” *Business Insider*, March 2023, <https://www.businessinsider.com/putin-ukraine-war-endangers-russian-great-power-status-2023-3>.

找新的发展方式和资源支持。中亚地区出现了更加明显的追求自主性和多元化发展对外关系的新趋势。

中亚国家重视内部合作,以集体力量相互支持,与欧盟存在契合点。中亚领导人协商会议自2018年起已经完成了全部5个中亚国家的轮流主办,并在2021年通过了会标和会徽,配套举办了经贸论坛、媒体论坛等活动,在加强机制建设的同时,显示了持续合作和自主发展的积极意愿。尽管距离“地区一体化”还有相当长的距离,但中亚显示出更加强烈的对地区主义的积极追求。这一趋势吸引欧盟关注。欧盟作为地区主义发展的典范,不仅是标杆和榜样,提供经验教训,也可以实际参与其中,助力中亚地区主义的发展。欧盟有兴趣以地区一体化的形式推动中亚形成“国际地区”,并在将来与中亚建立各领域的区域间合作,而且欧盟作为正在追求战略自主的地区,可以与中亚国家分享经验,帮助塑造中亚的自主性。所以,在发展地区主义与增强战略自主这两个目标上,中亚与欧盟具有契合点,欧盟可以发挥积极作用,并扩大自身在中亚的影响力。

同时,中亚国家坚持多元平衡的外交政策,愿意与更多的地区外国家开展合作,为自身发展寻求外部支持,与欧盟存在交汇点。中亚国家明确表达愿意扩大与欧盟国家和整个欧盟的合作,欧盟也试图抓住这一新发展趋势,特别是中亚地区日益增长的“全球重要性”。欧盟作为域外力量,在帮助中亚国家增强自主和独立的同时,减少中亚国家对俄罗斯、中国等周边大国的依赖,通过提供各种资源,提升中亚国家的实力和发展水平,进一步密切中亚与西方的关系。此外,中亚五国正在采取中立路线远离乌克兰危机,试图降低遭受西方直接制裁和次级制裁的风险。由于俄罗斯增加了对中亚的依赖,中亚与俄罗斯的经贸往来实现增长,但也走在被欧盟制裁的边缘。如果欧盟释放积极信号,与中亚国家推进关系发展,可以降低中亚国家的担忧和抵触心理,进一步扩大欧盟在中亚的影响力。所以,不仅中亚

国家处在“十字路口”，欧盟的中亚政策也位于“十字路口”，如果不能适应中亚形势的新变化，不能把握关键的发展机遇，将有可能损害欧盟自身的利益。

（三）寻求具体领域的实际收益。大国竞争和乌克兰危机的地缘政治影响使欧盟在能源、供应链、安全、气候变化等多个领域面临困境。欧盟决策者愈加认为，中亚是可以为欧盟的战略自主做出贡献的地区，欧盟与中亚可以在追求战略自主的过程中互相帮助，^①而且单纯基于欧盟的要求来期待中亚国家改革其治理是不现实的，需要欧盟外交政策某些原则的改变。所以，欧盟必须更加务实，专注于在具体领域获得实际收益。哈萨克斯坦、土库曼斯坦等中亚国家的石油和天然气资源丰富，这种传统能源领域的优势有助于帮助欧洲国家摆脱对俄罗斯的能源依赖，实现能源来源的多元化，增强欧盟的自主能力和经济安全。部分中亚国家具有丰富的关键矿产资源，哈萨克斯坦和乌兹别克斯坦的铀储量排名世界第一和第五，可以帮助欧盟国家完善产业链，提供关键支持。乌兹别克斯坦等国年轻人口较多，有助于为欧盟提供季节性劳动力。2023年5月和9月，德国分别与乌兹别克斯坦和吉尔吉斯斯坦签署了有关劳务移民的协议，旨在加强劳务领域的合作。整个中亚地区占据欧亚大陆腹地的关键位置，联通亚洲的目标使欧盟尤其关注与中亚地区的连通性合作，试图实现物流的稳定发展，确保供应链的安全。在安全和反恐领域，中亚地区紧邻阿富汗，对防止恐怖主义蔓延具有重要作用，欧盟需要在反恐问题上与中亚加强合作。在气候变化、可再生资源等领域，与中亚国家的合作都可以获得相应的具体收益，这些都是欧盟加强与中亚国家关系的实际目标。

^① Nargis Kassenova, “Strategic Autonomy for Central Asia: Drawing Inspiration and Support from the European Union,” Davis Center for Russian and Eurasian Studies, Harvard University, June 28, 2023, <https://daviscenter.fas.harvard.edu/insights/strategic-autonomy-central-asia-drawing-inspiration-and-support-european-union>.

三、欧盟中亚政策调整的影响

乌克兰危机激化后, 欧盟从制度建设、高层互动、重点领域等方面实施多种举措调整中亚政策, 呈现出自主性、双层性和短期性等特点, 将对欧盟自身发展、中亚地区形势、欧盟与美国及中亚的关系产生多方面影响。

(一) 双层承诺可以增强政策效果。与中美俄等大国相比, 欧盟作为大国行为体, 可以在成员国和欧盟两个层次上同时发力。由于重视程度的提升, 中亚政策有了更多的讨论热度和落实路径, 这对部分此前就较为积极的欧盟国家是利好消息, 可以进一步利用欧盟的组织化平台, 推进与中亚国家发展关系。一个对中亚愈加重视并且行动有整体性的欧盟, 也可以为中亚国家提供广阔的市场空间和资源支持。

当前, 欧盟中亚政策的调整呈现出明显的双层性。欧盟成员国虽然聚焦于本国利益, 但也未忽略欧盟层面的整体性中亚合作。虽然中亚地区的重要性明显提升, 但尚不足以成为欧盟成员国发展对外关系的重点。欧盟成员国独立参与中亚事务, 更多是满足本国的实际需要, 在欧盟层面之外, 仅是一种具有针对性的补充。而且欧盟内部的中小国家依然有搭便车的需要。受国力所限, 一些欧盟小国难以实现战略目标必须转化为欧盟的外交决策才能实现,^①所以, 通过欧盟发展与中亚国家的关系, 仍旧是中小国家的首选策略。德法等主要大国作为欧盟的核心发动机, 在中亚政策上希望凝聚欧盟共识, 而非制造分裂。欧盟主要大国更多发挥引领作用, 实现本国中亚政策与欧盟中亚政策的有机结合。

欧盟内部各国在中亚地区的竞争较为可控, 未出现恶性竞争, 影响欧盟自身的凝聚力。法国70%的电力供应来自核能,^②因而需要稳定的关键原

^① 鞠豪:《欧盟的中亚战略解析: 规范与利益》,《俄罗斯东欧中亚研究》,2020年第6期,第129页。

^② “Nuclear Power in France,” *World Nuclear*, March 2024, <https://world-nuclear.org/information-library/country-profiles/countries-a-f/france.aspx>.

料铀，马克龙访问中亚就专注于这一领域。法国与哈萨克斯坦签署进口关键原料合作备忘录，得到乌兹别克斯坦总统批准开展铀矿的勘探和开采工作。德国试图快速摆脱对俄罗斯的能源依赖，当前形势下对传统油气资源的需求更大。中亚地区丰富的油气资源正好契合了德国的需要。这种错位在某种意义上降低了欧盟内部的竞争程度，成员国加强与中亚国家的合作更像是补短板，寻找新的增长点。因此，欧盟对中亚的双层承诺，发挥了成员国各自的优势，在一定程度上增强了政策效果，也有利于欧盟的自身发展。

(二) 主动作为使地区竞合复杂化。欧盟及其成员国在中亚地区的活跃，显示了一种主动作为的积极姿态，意在增强欧盟的影响力，但这将使中亚地区形势复杂化。

一方面，感到压力的俄罗斯积极采取措施维护与中亚国家的传统关系。在乌克兰局势仍然牵制主要精力的背景下，俄罗斯确实感受到欧盟中亚政策调整带来的压力。避免自身影响力下降成为俄罗斯当前中亚政策的核心。俄罗斯升级与中亚国家的会晤机制，举办了首届俄罗斯—中亚峰会，普京也在2022年年内遍访中亚五国，增加与中亚领导人的互动。俄罗斯利用传统影响，在能源、经贸、安全等领域深化与中亚国家的合作，与欧美国家加强竞争。所以，大国竞争在中亚地区得到强化。这为地区发展提供了更多的选择性，但中亚国家也深知在政治、安全等领域，欧盟不可能替代俄罗斯。如果发生类似哈萨克斯坦2022年1月的骚乱事件，欧盟是没有能力提供安全保障的，且欧盟的介入甚至是“颜色革命”等风险的来源，所以中亚国家不可能为了欧盟而放弃与俄罗斯发展关系。在地缘政治层面，中亚国家不愿意成为俄罗斯与西方激烈竞争的牺牲品。

另一方面，多种行为体在中亚地区的多领域竞争将更加激烈和复杂。欧盟调整中亚政策的各种措施和方案，在具体领域面临着其他行为体和方案的竞争。例如，欧盟与中亚在互联互通领域合作的主要思路是发展东西

走向的横向联通,已经招致俄罗斯的警觉,而土耳其、伊朗等地区强国也一直在推动与中亚的横向联通。欧盟能否发挥支持性影响,哪条线路和项目最能使各方达成合作意向,是中亚国家和地区周边国家重点关注的问题。印度将中亚视为发挥其影响和领导作用的平台,加入上合组织后,积极在中亚地区拓展影响。印度与欧盟在限制中国扩大影响方面具有共同的地缘政治利益,但在南北走向的纵向联通问题上,印度与俄罗斯具有共同利益,而与欧盟存在一定矛盾。在资源有限、安全形势复杂的背景下,优先选择哪种方案成为各方在中亚地区激烈竞争的重点。欧盟的主动作为将进一步强化中亚地区的竞争态势,在线路选择、资金配比、规则制定等方面,竞争性增强,合作的难度加大。

(三) 战略自主或将影响美欧协调。双层承诺和主动作为表明欧盟有信心在中亚地区发挥更大影响,也有能力自主行动。但欧盟的目标也不单单局限在中亚,而是有更大的雄心。德国在中亚增加存在的目标是保持全球大国(a remaining global power)的地位。^①法国的雄心在于调整其在中亚地区的角色,不再扮演次要角色的同时,积极发挥平衡者角色,防止任何一个大国在中亚地区占据主导地位,^②塑造法国是“全球领导者”(a global leader)的角色。^③利用参与中亚事务增加本国的全球影响力,是德法等欧盟国家的共同目标,这将影响美欧协调,甚至凸显美欧竞争。

美欧在中亚地区存在竞争。欧盟2022年10月和2023年6月两次召开欧盟—中亚峰会后,美国2023年9月召开了首次美国—中亚峰会,随后德国—

^① Emrah Kaya, “A New Actor in Central Asia: Germany,” September 16, 2022, <https://www.ankasam.org/a-new-actor-in-central-asia-germany/?lang=en>.

^② Alouddin Komilov, “France’s Strategic Pivot to Central Asia: Strengthening Ties with Uzbekistan and Shaping Regional Dynamics,” *The Diplomat*, November 2023, <https://thediplomat.com/2023/11/frances-strategic-pivot-to-central-asia-strengthening-ties-with-uzbekistan-and-shaping-regional-dynamics/>.

^③ Marcin Popławski, “Macron in Central Asia: the Rise of French Ambitions in the Region,” Ośrodek Studiów Wschodnich, November 13, 2023, <https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/analyses/2023-11-13/macron-central-asia-rise-french-ambitions-region>.

中亚峰会在9月底举行。美欧争相与中亚提升机制层级,在关键矿产问题上的竞争更为明显。与中亚国家合作开发自然资源和可再生资源,保证能源安全和供应链的长期稳定,是美欧关注关键矿产问题的重要原因。特别是一些关键原料掌握在中国和俄罗斯手中,中亚可以作为一个替代性选择。为此,欧盟2022年11月与哈萨克斯坦签署了一份关于原材料获取的谅解备忘录。2023年9月的首次美国—中亚峰会专门就关键矿产问题进行讨论,美国打算启动“C5+1”机制关键矿产对话。2023年11月马克龙访问哈萨克斯坦时,重点讨论了关键原材料问题,并达成关键矿产合作的联合意向声明。欧盟与美国还加强了与中亚的教育合作。德国、法国试图在中亚国家增加德语和法语的影响力。德国—中亚峰会的联合声明中专门提及了德语学习和教育领域合作的问题。法国与哈萨克斯坦达成了在哈萨克斯坦建立法语国际学校,并在中等教育机构中教授法语的合作协议。美国则希望在中亚推广英语。所以,从减少俄语和俄罗斯的影响这一目标看,欧盟与美国是一致的,但在具体措施上,欧美之间存在竞争。美欧竞争可以使中亚国家拥有更多的选择机会,与条件最优惠或支持力度最大的国家优先开展合作,但中亚国家也面临着如何使利益最大化的问题。特别是资源类产品的供给,在总量保持的限制下,中亚国家如何分配供应份额,将影响中亚国家与美欧国家合作的持续性。欧盟的自主作为也将影响美欧在中亚地区的战略协调。

(四) 不平衡性和短期性使欧盟与中亚难增信任。位于同一区位的中亚五国,虽然同属发展中国家,但彼此之间仍然具有明显差异。哈萨克斯坦是中亚地区领土面积最大的国家,乌兹别克斯坦却是人口最多的国家,其他三个中亚国家虽然体量较小,但各自具有鲜明特点。更重要的是各国的利益需求存在差别,仔细分析领导人的公开讲话,会发现各国议题偏好存在较为明显的差异。

在衡量成本收益的同时,加上此前积累的合作基础,欧盟的大多数资

源和关注过于集中在哈萨克斯坦。哈萨克斯坦独立后的30年间,吸引了超过1600亿美元的欧盟投资,^①且大多数投资集中在能源部门。^②欧盟最早选择哈萨克斯坦强化伙伴关系,之后才开启与吉尔吉斯斯坦和乌兹别克斯坦的合作谈判。法国官员2020年接受采访时还坦诚不打算与哈萨克斯坦之外的其他四个中亚国家建立战略伙伴关系。^③这些都显示出欧盟的中亚地区政策存在明显的不平衡性。然而,中亚形势的不断变化使欧盟必须改变此前的聚焦,增加对乌兹别克斯坦等国的重视。欧盟与乌兹别克斯坦草签了强化伙伴关系与合作协议,既是对此前协议的完善和补充,也有助于改变中亚政策的不平衡性。乌兹别克斯坦和欧盟的贸易额在2023年增长了30%。^④欧盟官员增加了对中亚地区其他国家的访问。法国总统马克龙2023年11月也重点提升了与乌兹别克斯坦的关系。尽管欧盟强调对中亚的支持和承诺,但这种实际方式和资源上的不平衡性容易加剧中亚内部的差异性,加大地区国家的分化程度,对中亚地区合作和地区一体化的发展构成阻碍。不平衡的背后是欧盟的实用主义思维。所以,中亚政策本身是一种工具,欧盟希望用较小的付出取得大国竞争的最大收益,而非为中亚国家的建设和发展提供实际支持。

尽管欧盟在整体和成员国两个层面都试图提供更具吸引力的政策,支持中亚国家的发展和地区合作的开展,但想要提供独特的政策并不容易。欧盟并没有出台新的中亚战略,调整的只是具体的实施方式和侧重点。欧盟虽

① “Президенты Казахстана и Европейского Совета провели брифинг для представителей СМИ,” 27 октября 2022, <https://akorda.kz/ru/prezidenty-kazahstana-i-evropeyskogo-soveta-proveli-brifing-dlya-predstaviteley-smi-2791614>.

② Donaev Mukhammadsodik, “The EU Risks Losing the Contest for Influence in Central Asia,” East Asia Forum, February 23, 2023, <https://www.eastasiaforum.org/2023/02/23/the-eu-risks-losing-the-contest-for-influence-in-central-asia/>.

③ Лаура Копжасарова, “Паскаль Лоро: Франция – идеальный партнер для стран Центральной Азии,” 13 марта 2023, <https://cabar.asia/ru/paskal-loro-frantsiya-idealnyj-partner-dlya-stran-tsentralnoj-azii>.

④ “EU-Uzbekistan Trade Grows, and EU-Central Asia Summit in Sight,” News Central Asia, January 17, 2024, <https://www.newscentralasia.net/2024/01/17/eu-uzbekistan-trade-grows-and-eu-central-asia-summit-in-sight/>.

然努力实现规范性目标和现实利益之间的微妙平衡,^①但严酷的现实迫使欧盟只能弱化或者淡化中亚政策的规范性。^②在大国竞争回归、全球局势变革的背景下,需要长期投入、潜移默化才能取得进展的规范性目标必然要弱化乃至退化,让位于欧盟的实际利益需要。考虑选举周期、地区危机和全球局势的影响,欧盟中亚政策的调整具有较为明显的短期性。中亚国家对此也存在怀疑。例如,中亚国家对德国的一个重要批评是,乌克兰危机引发了德国重视中亚,但中亚并未成为主要焦点,形势稳定后,德国与中亚的合作程度有可能明显下降。^③这种由地区危机推动的中亚政策短期调整 and 高层访问的“临时激活”,在西方主要大国中普遍存在,难以解决原有的争论和难题。例如,中亚容易成为大国的能源附庸,欧盟指责中亚国家的民主和人权状况,西方试图制造“颜色革命”,中亚国家被大国竞争绑架,等等。新老问题的交织无法增加中亚国家的信任,影响中亚国家与欧盟合作的积极性。

结语

中亚国家当前主要借助其他国家的支持来推动国家发展和地区合作。其重点是适应域外国家的政策调整,推动更多资源为中亚所用,从域外国家获取尽可能多的利益,同时尽可能少地做出让步或妥协。所以中亚国家欢迎并呼应欧盟政策的调整,但不想成为大国竞争的棋子。保持整体性,加强地区合作与协调将有助于实现这一目标。守住自身的核心利益,保持团结并增强自主性,是中亚国家必须完成的主要任务。

① 鞠豪:《欧盟的中亚战略解析:规范与利益》,《俄罗斯东欧中亚研究》,2020年第6期,第127页。

② 戴轶尘:《欧盟新中亚战略中的规范性外交及其软化态势》,《欧洲研究》,2014年第5期,第71—88页;曾向红:《“规范性力量”遭遇“新大博弈”:欧盟在中亚推进民主的三重困境》,《欧洲研究》,2020年第2期,第41—45页。

③ Эльданиз Гусейнов, “Саммит «Германия -Центральная Азия»: преимущества и недостатки сотрудничества с ФРГ,” 6 октября 2023, <https://cabar.asia/ru/sammit-germaniya-tsentralnaya-aziya-preimushhestva-i-nedostatki-sotrudnichestva-s-frg>.

欧盟的中亚政策必须适应中亚国家的需要和地区竞合日渐复杂的现实。欧盟自身领先的地区主义发展和对战略自主的持续追求,对中亚国家具有一定的吸引力,可以适应中亚的新形势并增加具体收益。中亚国家承诺不会绕过反俄制裁,对欧盟制裁俄罗斯和参与大国竞争具有一定的积极意义。但中亚国家体量有限,国家实力和国际影响力仍处在发展阶段,所能提供给欧盟的资源有限,对欧盟提升大国竞争力的效果也有限。从这个意义上说,欧盟调整中亚政策只能实现具体目标,难以完成宏大目标。然而,无论是降低政策规范性的调门,还是调整重点合作的领域,都是欧盟的一种实用主义技术性调整。规范性力量原本赋予欧盟参与中亚事务的独特优势,但在大国竞争和各种危机的影响下,欧盟不得已减少规范性目标,这将减损其国际形象,并削弱欧盟的竞争力。由此带来的收益是否符合预期,将成为其进一步调整中亚政策的重要依据。■

(责任编辑:王锦)

Abstracts

The Exorbitant Privilege of US Treasuries and China's Choice in the New Era

Di Dongsheng and Wang Xueying

Abstract:

After the decoupling of the US dollar from gold in 1971, US Treasuries replaced gold as the value benchmark of the international monetary system and acquired an exorbitant privilege. Subsequently, the total amount of US debt exhibited an exponential expansion trend, unbound by any substantial constraints. The so-called debt ceiling is merely a partisan game rather than a rigid fiscal constraint on the United States. As long as there are no fundamental changes in the international monetary system, the international credit of US Treasuries remains long-term stable, and its trend of infinite expansion is sustainable. Massive quantitative easing policies have failed to significantly shake this stability, and the notion of global investors offloading US Treasuries is more illusion than fact. The exorbitant privilege of US Treasuries grants the federal government the “freedom to borrow,” shielding the financial sector from deserved penalties during global financial crises and securing excessive returns in the global capital cycle. In the era of “twin surpluses” in capital and current accounts, China maintained a low exchange rate for the Renminbi to support its export manufacturing sector along the Southeast coast. As a result, China has accumulated huge foreign exchange reserves, mainly US Treasuries. This practice is unnecessary, yielding low returns and posing significant security risks.

Keywords:

US Treasuries, debt ceiling, de-dollarization, foreign exchange reserves, transformation of the international monetary system

China's Ocean Governance: Practical Evolution and Theoretical Construction

Cui Ye

Abstract:

As China has more practices in ocean governance, China has embraced its own concept concerning ocean governance. It is a discourse collection composed of some concepts such as a Maritime Community with a Shared Future, 21st Century Maritime Silk Road, Blue Partnership and marine ecological civilization. It embodies four values of lasting peace, common prosperity, openness and inclusiveness, and cleanliness and beauty. China's concept on ocean governance will be implemented in an environment where opportunities and challenges coexist. China should make a clear declaration to the international community as soon as possible, promote maritime multilateral cooperation, and deeply participate in the international maritime legislation process.

Keywords:

China's concept on ocean governance, maritime community with a shared future, marine ecological civilization, global governance

The Adjustment of European Policies in Central Asia: Strategic Autonomy and Dual Commitment

Gu Wei

Abstract:

In the context of the ongoing Ukraine crisis and major country competition, the EU have catered to the diversified development of foreign relations and increased autonomy in Central Asia, and stepped up adjustments to their Central Asia policy to obtain gains in specific areas.

The level of the meeting mechanism between the EU and Central Asian countries has been upgraded and institutionalized. The interaction between leaders has increased significantly. EU member states have actively participated in Central Asian affairs. The EU's Central Asia policy has become more political and independent. It shows a development trend of dual commitment, which is conducive to enhancing policy effects, but the EU's proactive actions complicate regional competition and cooperation and stimulate the competitive awareness of Russia and other countries. The EU's strategic autonomy will also affect the coordination between the United States and Europe. The EU's unbalanced and short-term Central Asia policy hardly increases the trust of Central Asian countries. In view of the increasingly complex competition and cooperation between major countries in Central Asia, the pragmatic EU's Central Asia policy is facing a test, and the EU's competitiveness still has limitations.

Keywords:

Central Asia, EU, dual commitment, strategic autonomy, major country competition

The Rise of the “Axis of Resistance” in the Middle East and Its Prospects

Li Ruiheng

Abstract:

The “Axis of Resistance” in the Middle East has continued to rise in recent years. New ideologies, actors, alliance systems and methods of struggle have brought profound changes to the development trend of anti-American forces in the Middle East. This has had important impact on the geopolitical evolution of the Middle East and the world in three aspects. The rise of the “Axis of Resistance” has changed the balance of power between the pro-American and anti-American camps in the region, which intensified the geostrategic competition between the two camps; it has disrupted the US strategy in the Middle East and further opened up space for major countries to compete in the region; it has guaranteed Iran's fundamental national security and the stability of the Middle East. Against the background of the current round of Palestinian–Israeli conflict, the “Axis of Resistance” adheres to the strategic bottom line of “fighting without breaking”, adopts a dynamic integration approach to manage the internal differences between its allies, and promotes the legalization and institutionalization of various “Resistance” forces in their own countries. The three development trends in the transformation process determine the survival of the “Axis of Resistance” and its rising geopolitical influence.

Keywords:

“Axis of Resistance”, non-state armed actors, Middle East politics, major country competition

Modi Government's Global South Diplomacy

Zhang Li and Xin Yilun

Abstract:

India's diplomacy is maintaining and enhancing cooperation with the United States and the West, augmenting strategic investments in the Global South, realigning the objective of the Global South diplomacy, and fostering exchanges and cooperation with the Global South on multiple platforms. The Modi government aspires to assume an increasingly crucial role in international affairs as a “Southwestern power,” serving as an intermediary between Western developed nations and countries in the Global South, capitalizing on the external opportunities generated by the escalating competition between China and the United States. Although the Global South diplomacy of the Modi government has realized certain achievements, fostered mutually beneficial collaborations between India and countries in Global South and enhanced its global image, which is conducive to reinforcing the unity of the Global South and amplifying its overall international clout, there are also numerous challenges, particularly concerning the pursuit of leadership. Rather than sincerely assuming the leading role of emerging powers, India's hegemonic and realist behavior towards neighboring countries remains significant, and