

双转型背景下欧盟对地中海新议程

潘 多 王明进

【内容提要】地中海地区对欧盟周边的稳定与安全至关重要，是欧盟能源的重要来源地、规范与价值观输出的目的地。欧盟长期重视并不断深化与地中海地区的关系，但欧盟—地中海伙伴关系并未如欧盟料想的顺利。地中海南岸国家日渐与欧盟离心，双方在经济和政治上新老问题叠加，新产业革命、气候变化又给欧盟—地中海关系提出新挑战。在此背景下，欧盟于2021年出台《更新与南方邻国的伙伴关系——地中海新议程》报告，以数字转型和绿色转型为突破口，在新领域加强合作。但表面创新掩盖不了欧盟对地中海地区的深层无力，特别是欧盟忽视地中海南岸国家的实际需求，这加深了双方关系的不平等，导致双方关系的前景仍面临较大的不确定性。

【关键词】欧盟—地中海关系 数字转型 绿色转型 欧盟南方伙伴关系 欧盟邻国政策

【作者简介】潘多，北京外国语大学国际关系学院博士生；王明进，北京外国语大学国际关系学院教授。

【中图分类号】D815

【文献标识码】A

【文章编号】1006-6241 (2024) 02-0067-24

地中海地区作为连接欧洲、亚洲和非洲三大洲的战略枢纽，对欧盟而言具有特殊的地缘政治意义——如果欧盟失去在地中海的影响力，欧洲将面临沦为“亚洲大陆的一个小海角”的风险。^[1] 传统上，地中海地区通常按东西两部分进行划分，但欧盟更倾向于按照南北方向来界定其与地中海的关系：地中海北岸是西班牙、意大利等欧洲国家^[2]；南岸则是与其在历史、文化上有着千丝万缕联系的南方邻国。^[3] 这一区域因其战略位置，被英国前首相丘吉尔喻为欧洲的“柔软的腹部”^[4]，凸显了其对欧洲安全的关键意义。

地中海地区对欧盟的意义不仅体现在地缘政治上，还体现在经济和能源领域。地中海南岸国家是欧盟重要的投资目的地和能源供应地，对于推动欧盟的经济发展和能源安全具有重要作用。然而，地中海地区也是民族冲突、边界争端、恐怖主义和非法移民等传统与非传统安全威胁深刻交织的地区，这些挑战的存在对地区的安全与稳定构成严重威胁，进而影响到欧盟南部乃至整个欧洲的安全。

有鉴于此，欧盟于2021年出台了《更新与南方邻国的伙伴关系——地中海新议程》报告^[5]（下文简称“欧盟—地中海新议程”），旨在通过加强投

[1] European Parliamentary Research Service, “The New Agenda for the Mediterranean: Building Peace and Resilience Through Dialogue and Cooperation,” May 12, 2021, <https://epthinktank.eu/2021/05/21/The-New-Agenda-For-The-Mediterranean-Building-Peace-And-Resilience-Through-Dialogue-And-Cooperation/>.

[2] 地中海北岸的欧洲国家有西班牙、法国、摩纳哥、意大利、马耳他、斯洛文尼亚、克罗地亚、波斯尼亚和黑塞哥维那、黑山、阿尔巴尼亚、希腊，其中西班牙、法国、意大利、马耳他、斯洛文尼亚、克罗地亚、希腊是欧盟成员国。

[3] 欧盟的南方邻国包括阿尔及利亚、埃及、以色列、约旦、黎巴嫩、利比亚、摩洛哥、巴勒斯坦、叙利亚和突尼斯。参见 Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *Renewed Partnership with the Southern Neighbourhood—A New Agenda for the Mediterranean*, Brussels, February 9, 2021, JOIN(2021) 2 final, p.1.。

[4] John T. Correl, “Churchill’s Southern Strategy,” *Air Force Magazine*, January 2013, p.73.

[5] Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *Renewed Partnership with the Southern Neighbourhood—A New Agenda for the Mediterranean*, February 9, 2021, JOIN(2021) 2 final, https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/joint_communication_renewed_partnership_southern_neighbourhood.pdf.

资与合作等，重启与地中海南岸国家的伙伴关系。这一议程既是对欧盟启动“巴塞罗那进程”20多年后其地中海政策仍未达预期的反思，也是面对新产业革命、气候变化以及新冠疫情的“疤痕效应”给该地区带来的新挑战，试图给出的“欧盟方案”。

此外，地中海地区大多数国家都参与了“一带一路”倡议，因而这一地区的稳定和发展也与中国的利益息息相关。本文旨在探讨该议程的出台背景、主要特点和未来前景，以为学界相关研究提供借鉴、开拓思路。

一、欧盟—地中海新议程出台的背景

鉴于地中海地区对欧盟具有地缘、安全、经济、能源等多重重要价值，欧盟长期以来一直致力于加强与地中海南岸国家的合作关系。自20世纪60年代起，欧盟开始介入地中海地区的治理。1994年10月，欧盟首次提出同地中海南岸国家建立“伙伴关系”的倡议^[1]，随后在1995年11月启动“巴塞罗那进程”^[2]，建立了“欧盟—地中海伙伴关系”（EMP），旨在推动该地区的和平、稳定与繁荣。2004年，随着欧盟“邻国政策”（European Neighbourhood Policy, ENP）的出台，将与地中海南岸国家的关系纳入到更广泛的框架下。2008年，地中海联盟的成立则进一步巩固了这一多边合作框架。

然而，尽管欧盟方面动作频频，但双方关系不仅没有如预期般紧密，反而出现了疏离的趋势。这种疏离主要体现在政治和经济层面的误解与信任缺失，以及南岸国家对欧盟依赖程度的降低，并折射出欧盟对地中海地

[1] Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, “Strengthening the Mediterranean Policy of the European Union: Establishing a Euro-Mediterranean Partnership,” Commission of the European Communities, Brussels, October 19, 1994, COM(94) 427 final.

[2] “巴塞罗那进程”于1995年11月27日巴塞罗那会议所确立，即欧盟和地中海沿岸国家——阿尔及利亚、摩洛哥、突尼斯、埃及、以色列、约旦、黎巴嫩、马耳他、叙利亚、土耳其十国及巴勒斯坦民族权力机构，在经济、能源、移民、民主制度等方面建立合作关系，以2010年前建立欧盟与地中海国家的自由贸易区为远期目标。

区的主导地位在逐步走低。

（一）欧盟与地中海南岸国家日渐疏离，欧盟推动双方关系需要新政策

地中海地区的和平、稳定和繁荣依赖于两岸国家的共同努力。然而，由于欧盟（欧共体）在政治和经济上的影响力远超南岸国家，加之历史原因，地中海地区基本上形成了欧盟主导的局面。长期以来，欧盟把地中海视作其战略后院。

在20世纪70年代，欧共体与地中海地区一些国家签订了一系列经济贸易和能源领域的合作协议，这些协议基本上都是单向性的合作安排。冷战结束后，地中海地区潜在的不安全因素有增无减，出现波黑冲突向巴尔干半岛蔓延可能性增大、伊斯兰原教旨主义势力活动进一步发展、大规模杀伤性武器扩散的威胁，使得欧盟将地中海地区视为欧洲安全和稳定的主要威胁方向，从而对该地区表现出前所未有的关注^[1]，并促使欧盟持续增强其在地中海地区的影响力。为了推动地区的和平与合作，欧盟启动了“巴塞罗那进程”，并在1995至1999年间为南岸国家提供了约60亿美元的特别援助，其中一半用于支持这些国家进行经济结构改革。此外，随着“邻国政策”的出台，欧盟不仅强调了与邻国共享共同价值观的重要性，而且明确表示这些价值观的有效履行是欧盟与伙伴关系的核心。欧盟将价值观外交与经济合作、援助紧密联系起来，以此作为加强双方关系的基础。^[2]

欧盟对周边的治理策略，可以视为其内部政策的向外扩展^[3]，旨在促进地中海南岸国家的欧洲化，从而在欧盟周边形成“友国环”，以确保欧盟边界的安全与稳定。在这一过程中，欧盟始终扮演着主导角色，通过欧盟一

[1] 陈宣圣：《地中海面临的形势及西方的对策》，载《国际展望》1995年第8期，第8页。

[2] Communication from the Commission, *European Neighbourhood Policy Strategy Paper*, Brussels, May 12, 2004, COM(2004) 373 final, pp.12-13.

[3] 宋黎磊：《欧盟—地中海伙伴关系发展研究》，载《同济大学学报（社会科学版）》2011年第6期，第67页。

地中海伙伴关系，将周边国家纳入到欧盟的发展轨道，并促进它们与欧盟的整合进程。

“阿拉伯之春”以来，欧盟与地中海南岸国家之间的关系遭遇挑战，呈现出日益疏远的趋势，这其中的原因是多方面的。一方面，双方之间的误解和信任缺失有所增加。特别是在2015年难民危机爆发后，欧盟在成员国的压力下往往将安全和移民问题作为优先处理的议题，这在一定程度上损害了欧盟—地中海伙伴关系的其他方面，例如经济合作与发展援助等，导致这些国家对欧盟的不满情绪上升。同时，欧盟内部的反穆斯林情绪、双重标准以及难民在欧盟的待遇等问题也加剧了这种紧张关系。^[1]

另一方面，地中海南岸国家在外交政策上展现出更大的独立性，经济上与非欧盟国家的联系日益紧密。这些国家在追求多元化的外交战略中，逐渐减少了对欧盟的依赖。例如，作为欧盟—地中海伙伴关系的核心，埃及在2013年后开始明显“向东看”，与中国建立了“全面战略合作关系”，并于2023年加入了金砖国家组织。此外，地中海南岸几乎所有国家（只有以色列除外）都积极参与“一带一路”倡议，并与中国签署了相关的谅解备忘录，进一步加强了与非欧盟国家的经贸联系。

与此同时，欧盟受到债务危机、难民危机、周边安全危机、恐怖主义袭击、认同危机等多重危机的冲击^[2]，自身发展和欧洲一体化进程都面临重大挑战。国际格局的变化特别是新兴国家的群体性崛起，也使其国际地位相对下降。这进一步加剧了欧盟与地中海南岸国家的紧张关系。尽管如此，地中海南岸国家是欧盟南方邻国的事实是无法改变的，周边政策与对地中海伙伴关系始终是欧盟全球战略的重要组成部分。加强地中海伙伴关系对欧盟来说仍然是当务之急。

[1] Katarzyna Sidło, Emmanuel Cohen-Hadria, “A New Agenda for the Mediterranean: Are the EU Tools and Means of Action up to Its Ambitions?” Policy Department for External Relations, Directorate General for External Policies of the Union, PE 702.558, May 2022, p.3.

[2] 王明进：《多重危机冲击下欧盟对外政策的调整》，载《国际论坛》2018年第6期，第30页。

（二）地中海地区新老问题叠加，欧盟促进该地区稳定与发展需要采取新方法

1995年发布的《巴塞罗那宣言》为欧盟与南部邻国的关系描述了美好的愿景——实现地中海地区的和平、稳定与繁荣。但时逾近30年，《巴塞罗那宣言》所定下的目标犹如镜花水月，均未实现。在过去的10年中，地中海地区的政治安全环境经历了自冷战结束以来最为深刻的变化^[1]，该地区面临一系列复杂的安全挑战，传统安全问题与非传统安全问题交织耦合。

在传统安全方面，多国深陷动荡，新旧矛盾叠加升级，该地区爆发了叙利亚战争和利比亚战争，并存在持续多年的巴以问题和塞浦路斯问题。特别是“阿拉伯之春”爆发10多年来，阿拉伯国家总体状况呈现出悲剧性的恶化趋势。民主化改革并未带来预期的国家复兴，反而导致了政局动荡、权力内耗、治安恶化乃至全面内战等一系列政治衰败现象。一些国家出现了“再集权化”趋势，而另一些国家则因国家机器崩溃面临“回不到过去，看不到未来”的困境^[2]，有的国家仍保持着武装派系割据、部分领土被外部势力占据的状况。此外，中东和平进程作为环地中海安全议题的重要组成部分，迄今未取得任何实质性进展，局势反而不断恶化，特别是2023年10月巴以再次爆发大规模武装冲突并延宕至今，造成超过3.4万巴勒斯坦民众死亡、近百万人流离失所。

在非传统安全方面，地中海地区也面临着严峻的挑战，如粮食危机、难民危机、日益增长的极端主义与恐怖主义威胁、信息安全风险等诸多问题。地中海地区的无序性反映了国际格局加速转换、全球已进入到以动荡、不确定性为主要特征的新的历史时期；凸显出美西方尤其是欧盟在这一地区主导地位的下降，以及由此导致的控制、塑造和影响环地中海事务的能力下降。

地中海地区的不稳定不仅影响自身，还对欧盟造成了直接影响——南

[1] 唐志超：《中东剧变以来环地中海国际关系的变化及影响》，载《人民论坛》2020年第7期，第102页。

[2] 田文林：《衰朽与动荡：“阿拉伯之春”十周年反思》，载《国际论坛》2021年第3期，第3—6页。

岸国家的动荡和冲突导致大量难民和非法移民涌入，不仅增加了欧盟边境管理的难度，并助长了走私、恐怖主义、有组织犯罪和腐败，威胁到地区秩序以及欧盟内部的安全。确保地中海地区的和平与稳定是欧盟的核心政策目标。因此，无论是基于自身利益还是欧盟—地中海伙伴关系，欧盟都必须为实现该地区的和平与稳定提供方案。

在经济发展方面，地中海地区的整体表现与《巴塞罗那宣言》中的“繁荣”目标相去甚远。地中海南岸国家的经济发展仍然滞后。^[1]首先，地中海南北两岸之间的经济差距正在扩大。数据显示，2020年，地中海南岸国家的平均GDP不足欧盟的1/8。^[2]此外，即便是在南岸国家内部也存在着显著的经济差异。例如，2022年以色列的GDP总量为5225亿美元，位列世界第28位；埃及GDP总量为4752亿美元，排在第31位；而其他国家的GDP总量则普遍低于2000亿美元，约旦、突尼斯、利比亚等国的GDP总量甚至不到500亿美元。^[3]从人均GDP角度来看，除以色列外，大多数南岸国家的人均GDP都处于3000—5000美元之间。根据世界银行的分类，这些国家属于中等收入及中等偏下收入经济体。^[4]

其次，地中海南岸国家的经济结构也不尽合理，除以色列外，大多严重依赖石油、汇款、外国援助和旅游业产生的收入。这种依赖性使得这些国家的经济容易受到外部冲击的影响。此外，南岸国家之间的经济联系较

[1] 刘云、钱磊：《北非变局对环地中海国际关系的影响研究》，北京：社会科学文献出版社2020年版，第24页。

[2] Josep Borrell, “A New Start for the Mediterranean,” The European External Action Service, March 2, 2021, https://www.eeas.europa.eu/eeas/new-start-mediterranean_en.

[3] 以上数据来自国际货币基金组织。2022年阿尔及利亚GDP总量为1954亿美元，排在世界第54位；摩洛哥为1381亿美元，排在世界第58位；约旦为488亿美元，排在世界第89位；突尼斯为466亿美元，排在世界第90位；利比亚为441亿美元，排在世界第92位。

[4] 世界银行经济体收入分组标准，人均1035美元以下属于低收入经济体，1036~4045美元属于中等偏下收入经济体，4046~12535美元属于中等偏上收入经济体，12536美元以上属于高收入经济体。参见《世界银行如何划分各经济体收入水平》，国家统计局网站，2023年1月1日，http://www.stats.gov.cn/zs/tjws/tjbz/202301/t20230101_1903742.html。

为薄弱，地中海地区是世界上经济一体化程度最低的地区之一^[1]，区域内贸易占比仅为这些国家国际贸易额的6%。计划于2010年建成的地中海自由贸易区至今仍遥遥无期。

新冠疫情暴发后，地中海南岸国家普遍遭到沉重打击，经济面临全面衰退，平均萎缩率达到5.7%，创下近50年来最大降幅，经济脆弱性明显。^[2]有鉴于此，欧盟需要采取更为有效的政策，以促进地中海南岸国家的经济发展并增强其经济韧性。这不仅有利于地区稳定，也是欧盟利益之所在。

（三）新产业革命和气候变化给地中海南岸国家带来新挑战，也为欧盟与地区国家合作增添了新机遇

新产业革命的核心是数字技术，它作为新一代通用技术，正在深刻地影响和改变经济社会的各个领域。数字技术的发展不仅改变了产业的生产方式与链接方式，而且预示着全球经济将由数字转型所驱动，数字经济正逐渐成为继农业经济、工业经济之后的主要经济形态，引领着生产方式和经济结构的根本性变革。随着数字化的推进，世界各地的经济活动正在发生转变，世界已经步入了数字经济的新时代。^[3]

对于地中海地区国家而言，它们传统上依赖油气资源，经济结构较为单一。在这样的背景下，数字转型成为了他们实现产业结构多元化和增强经济韧性的关键途径。新冠疫情的发生，实际上成为了地中海南岸国家集体加速数字转型的催化剂。在疫情之前，一些国家如埃及、约旦已经开始着手发展数字经济。然而，新冠疫情也暴露出南岸国家之间及其国内存在的数字鸿沟，特别是在数字医疗、数字教育和电子商务等关键领域。^[4]

[1] Josep Borrell, "A New Start for the Mediterranean," The European External Action Service, March 2, 2021, https://www.eeas.europa.eu/eeas/new-start-mediterranean_en.

[2] 《欧盟出台新的“优惠原产地规则” 泛欧—地中海经济合作提速》，载《人民日报》2020年9月4日，第16版。

[3] 朴英姬：《非洲产业数字化转型的特点、问题与战略选择》，载《西亚非洲》2022年第3期，第25页。

[4] Tin Hinane El Kadi, "Uneven Disruption: COVID-19 and the Digital Divide in the Euro-Mediterranean Region," *IEMed. Mediterranean Yearbook 2020*, p.137.

为了应对这一挑战并抓住数字转型的机遇，大多数地中海南岸国家已开始采取行动。这些国家加强政策支持，创造有利于数字经济产业发展的营商环境，并制定了一系列数字转型计划。例如，埃及政府 2020 年启动“数字埃及”计划，旨在通过在开罗西部建设埃及最大的国际数据中心、扩大互联网基础设施来推动国家的数字化进程；阿尔及利亚政府也在 2020 年推出了“数字转型计划”，通过建立联通政府部门数据的平台和数字服务平台，提高政府的办事效率，并更好地服务于公众。^[1]

地中海地区是受到全球气候变化和环境恶化影响最严重的地区之一，其气候变暖程度高于世界其他地区。预计到 2040 年，该地区的气温将比工业革命前升高 2.2 度，变暖速度比全球平均速度快 20%。^[2] 这种加速的气候变化将导致严重的干旱问题，加剧水资源的短缺，目前该地区占世界缺水人口的 50%。此外，极端天气事件、海平面上升和海洋酸化等问题也将对农业、渔业、旅游业等产生重大影响。^[3]

因此，地中海地区国家进行绿色转型、发展清洁能源是实现可持续发展的题中之义。这一转型不仅必要，而且具有巨大的潜力和广阔的前景。特别是对于地中海南岸国家来说，它们拥有得天独厚的自然禀赋，不仅石油、天然气等储量居于世界前列，而且在太阳能和风能等可再生能源方面也有着丰富的资源。特别是绿氢^[4]的发展，为这些国家提供了一个新的经济增长点。据法新社报道，到 2050 年，北非有望成为出口绿氢的主要地区，每年可能出口价值约 1100 亿美元的绿氢，大大高于北美、澳大利亚等地；

[1]《中东地区数字经济加速发展》，载《人民日报》2021 年 1 月 14 日，第 17 版。

[2] “Regions and Cities Call for a Macro-regional Wtrategy for the Mediterranean,” the European Committee of the Regions, <https://cor.europa.eu/en/news/Pages/macro-regional-strategy.aspx>.

[3] “Risks Associated to Climate and Environmental Changes in the Mediterranean Region,” a preliminary assessment by the MedECC Network Science-policy interface, 2019.

[4] 绿氢是指通过使用可再生能源（如太阳能、风能、水能等）进行水电解而制得的氢气。在其生产过程中，不产生或几乎不产生温室气体排放，因此被认为是一种清洁的能源载体。随着全球对于低碳发展和碳中和目标的追求，绿氢被视为实现这一目标的关键技术路径之一。

埃及等国则有能力成为向欧洲供应氢能的主要国家。

因此，新产业革命和气候变化虽然给地中海地区带来了挑战，但同时也为该地区的社会经济转型提供了机遇。数字转型和绿色转型不仅是地中海南岸国家实现经济多样化和可持续发展的必由之路，也与欧盟的优先发展方向相契合。基于以上因素，欧洲理事会于2020年12月强调有必要为南部邻国制定一项新的议程。为响应这一需求，欧盟委员会于2021年2月推出了《更新与南方邻国的伙伴关系——地中海新议程》。欧盟将其定位为“新的、有雄心的、创新的地中海议程”，旨在引导地中海地区实现绿色和数字双重转型，以推动可持续发展、增强经济韧性，并促进所谓“公平的复苏”。

这一新议程以《联合国2030年可持续发展议程》、《巴黎协定》和《欧盟绿色协定》为基础，体现了欧盟对于环境保护和数字化发展的承诺。为支持这一议程，欧盟还推出了《南部邻国经济和投资计划》(Economic and Investment Plan for the Southern Neighbours)，第一次采用“全欧盟工具箱”(the full toolbox of the EU)，与国际金融机构特别是欧洲投资银行(EIB)、欧洲复兴开发银行(EBRD)、世界银行(WB)、国际货币基金组织(IMF)以及地区银行和私营部门展开合作，共同为地中海地区的可持续发展提供资金支持。欧盟委员会承诺为该议程投资70亿欧元，并计划带动总计300亿欧元的公共和私人投资。^[1]

二、欧盟—地中海新议程“新”在何处？

欧盟—地中海新议程涵盖了五个关键政策领域，旨在全面推进与地中海伙伴国家的合作关系。第一，议程强调人的发展、善治和法治的重要性，这是推动社会进步和政治稳定的基石。第二，议程着重于通过把握数字化转型的机遇来增强区域韧性、促进经济繁荣。第三，和平与安全构成了议

[1] Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *Renewed Partnership with the Southern Neighbourhood— A New Agenda for the Mediterranean*, p.21.

程的核心内容。然而，这一部分被认为较为薄弱^[1]，因为欧盟延续了其传统的政策立场，反映出它在有效解决地区冲突和促进稳定方面所面临的挑战和局限性。第四，在移民和流动性议题上，议程重申要在《欧洲移民和庇护新公约》^[2]框架下应对难民问题的立场，但并未提出与地中海伙伴国家合作的创新措施。议程仅强调了对人权和难民问题的关注，以及对价值观原则的坚持，以此显示欧盟在该地区的存在感。第五，推动绿色转型，以实现可持续发展的目标。尽管人权与法治、和平与安全以及移民与流动性一直是欧盟与地中海伙伴关系中存在的三大核心问题，并对双方关系构成了长期挑战，但新议程在这些领域仅强调了既有立场，并未提出新策。

该议程的“新”主要体现在数字转型和绿色转型这两个领域首次出现在欧盟—地中海关系的报告中。欧盟将这两个转型视为战略重点，并以此作为加强和重塑与地中海伙伴国家关系的突破口。在这两个领域，欧盟不仅提出了支持地中海地区国家转型的工作支柱和合作内容，并计划实施一系列旗舰项目来打造合作亮点，以期为欧盟—地中海关系注入活力，重塑欧盟在这一地区的领导地位。

（一）支持地中海南岸国家发展数字经济，进行数字转型

欧盟为支持地中海南岸国家的数字转型，提出四个工作支柱（four pillars），旨在通过数字化创造新的就业机会、激发创新和改善公共服务，从而实现包容性增长和社会福祉。一是数字治理、政策和规则框架：建立适应数字化时代的治理结构，制定相关政策和规则，确保数字环境的健康发展；二是基础设施建设：对网络基础设施进行投资，确保广泛的、经济普惠的、安全的互联网接入，为数字化提供坚实的物理基础；三是数字素养、技能和创业精神：提升公民的数字素养，培养必要的技能和创业精神，以适应数字

[1] Katarzyna Sidło, Emmanuel Cohen-Hadria, “A New Agenda for the Mediterranean: Are the EU Tools and Means of Action up to Its Ambitions?” Policy Department for External Relations, Directorate General for External Policies of the Union, PE 702.558 - May 2022, p.49.

[2] *Communication from the Commission on a New Pact on Migration and Asylum*, Brussels, September 23, 2020, Com(2020) 609 Final.

化带来的变化；四是数字服务^[1]：发展电子政务、电子医疗、电子商务等数字服务，提高文化和教育的数字化水平，促进创新和便利性。欧盟的目标是通过这些措施推动以用户为中心的数字化转型，并确保数字技术的使用符合《欧盟基本权利宪章》中的道德标准。此外，欧盟还致力于加强地中海南岸国家之间的数字连接，以促进区域经济一体化。

在具体举措方面，欧盟将参考《小企业法》原则和2020年3月发布的《面向可持续和数字化欧洲的中小企业战略》，支持中小企业发展数字支付系统，提升数字素养，并推动电信领域的监管一致性；加强数据保护，确保个人和非个人数据的安全流动，同时建立一个保护数据流动的框架；增强电信基础设施的可用性和连通性，鼓励地中海南岸国家采纳欧盟的5G通讯技术工具箱原则，以确保网络安全。同时，欧盟将根据《2021—2027年数字教育行动计划》(DEAP)，与南岸国家开展数字教育合作，共同推动区域内的数字化能力和进程。

为促进该地区国家的数字转型，欧盟设置了旗舰项目，旨在打造欧盟—地中海南岸国家数字合作的标杆，并产生示范和带动效应。在区域层面，欧盟将助力加强一系列关键行为体，这些行为体将在地方、国家和区域层面推动数字创新，并促进地中海地区及其北部邻国之间的联系。此外，欧盟还将支持互联网和移动基础设施的部署、技能提升以及公共部门服务的数字化改造。

在国家层面，欧盟将与数字经济基础较为扎实的国家，如摩洛哥、突尼斯和以色列，开展旗舰项目合作，以期获得显著成效。摩洛哥在电信基础设施和数字科研方面处于非洲前列，但在技术转化和市场应用方面存在不足。^[2]针对摩洛哥的数字经济现状，欧盟与其建立了数字伙伴关系，支持

[1] Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Renewed Partnership with the Southern Neighbourhood— A New Agenda for the Mediterranean, p.10.

[2] 《摩洛哥经济概况（截至2022年6月）》，中华人民共和国商务部网站，2022年7月28日，<http://ma.mofcom.gov.cn/article/c/202205/20220503313599.shtml>。

摩洛哥参与“地平线欧洲”研究项目^[1]，并为摩洛哥的数字基础设施提供融资，增强其可靠性和安全性，同时为摩洛哥的数字和创新生态系统提供支持。对于突尼斯，欧盟计划根据其2025年的数字化转型战略，加强突尼斯经济的数字化进程，以提升生产率、创造新的就业机会、改进电子政务，并投资于教育和其他关键领域的数字基础设施。以色列以其强大的科技创新体系而闻名，特别是在军事科技、生物技术和信息技术方面处于世界领先地位。近年来，以色列将无人机和人工智能等技术作为其参与第四次工业革命的重点领域。^[2]基于以色列的科技创新实力，欧盟将重点加强与以色列在数字技术、科研和创新领域的合作，共同推动数字化进程。

（二）支持地中海南岸国家绿色转型，提高气候韧性

针对地中海地区面临的气候挑战，欧盟—地中海新议程提出了一个全面的绿色转型战略，旨在通过4个关键领域促进该地区的可持续发展和气候韧性。^[3]

首先，在绿色增长和气候行动方面，欧盟将与地中海南岸国家合作，提升这些国家的气候行动目标，并依据南岸国家在《巴黎协定》《国家适应计划》（National Adaptation Plans, NAPs）和《欧洲绿色协议》下的国家自主贡献，制定并加强连续、可实现、可衡量的气候行动措施。这包括进行气候和环境治理、支持碳定价倡议、提高公众气候变化意识等。欧盟的哥白尼地球观测项目将提供气候监测服务和数据，支持地中海南岸国家的绿色增长政策。欧盟也将与各利益攸关方合作，加强政策对话，提高地中海区域的气候韧性。

[1] Joint Staff Working Document, “Renewed Partnership with the Southern Neighbourhood Economic and Investment Plan for the Southern Neighbours,” Brussels, February 9, 2021, SWD(2021) 23 final, pp.4-5.

[2] 马一鸣、余国庆：《以色列发展规划与前景：科技创新引领国家发展》，王林聪主编：《中东发展报告（2021—2022）：中东国家的发展规划及其前景》，北京：社科文献出版社2022年版，第164、171页。

[3] Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *Renewed Partnership with the Southern Neighbourhood—A New Agenda for the Mediterranean*, pp.18-20.

其次，在推动能源绿色转型方面，欧盟—地中海新议程强调从依赖化石燃料向清洁能源过渡的重要性，并将其视为履行《巴黎协定》承诺的关键。鉴于欧盟和地中海地区能源利益的相互依存，该议程明确了一系列优先合作目标，旨在加强地中海南岸国家的能源安全和促进低碳发展。一是大规模部署可再生能源和清洁氢的生产，这不仅有助于减少碳排放，也是实现到2030年地中海地区用于制氢的电解槽产能至少达到40千兆瓦目标的关键步骤。二是加强电力系统的互联互通，这将促进能源的有效分配和优化资源配置，增强区域能源市场的韧性。三是致力于提高能源效率，这是降低能耗和减少温室气体排放的有效途径，议程鼓励采取更多措施以提升能源使用的效率。四是根据2020年11月出台的《欧盟甲烷战略》(EUMS)制定的框架，解决化石燃料在生产、运输和使用过程中逸散性的甲烷排放问题。甲烷是一种比二氧化碳更强的温室气体，控制其排放对于实现碳中和目标至关重要。

第三，在保护生物多样性方面，欧盟—地中海新议程强调保护和恢复工作的重要性。该议程着重于两方面：一是加强海洋和陆地生态系统中动植物生物多样性的保护和恢复工作；二是实施可持续的水资源管理，包括改善废水处理和推广水资源的再利用等。为应对地中海航运活动频繁可能带来的环境污染问题，欧盟计划与南方邻国合作，共同采取措施减少船只废气排放，以减轻对海水质量的影响。通过这些努力，欧盟希望将地中海打造成一个排放控制区，从而更有效地保护该地区的海洋生态环境，维护其生物多样性和生态平衡。

第四，为应对气候变化对粮食安全带来的挑战，欧盟致力于与地中海南岸国家共同构建一个可持续的粮食系统。这一合作将涵盖对农业和渔业资源的保护与管理，以及加强双方在粮食安全方面的合作。具体而言，欧盟将协助地中海南岸国家制定与农业和蓝色经济相关的政策，以促进这些国家进行农业生态实践；欧盟将支持它们采用智慧农业技术和水产养殖方法，以提高农业生产效率并减少对环境的影响；欧盟还将在非洲自贸区和地中海渔业委员会(GFCM)的框架下，加强对区域市场一体化的支持，以促进渔业和水产养殖业的发展。

为推动地中海南岸国家的绿色转型，欧盟推出了一系列旗舰项目。在绿色增长和气候行动方面，欧盟将在区域层面探索在适当的情况下部署发展新的创新融资工具，包括绿色债券；在国家层面，欧盟将帮助南方邻国建立或加强其监管框架，以支持资本市场发展，为绿色债券发行创造有利条件。

在能源转型和能源安全方面，欧盟特别重视与埃及、摩洛哥、约旦和阿尔及利亚的合作。^[1]这4个国家因其丰富的能源资源和较为发达的经济基础，被视为绿色转型的关键伙伴。例如，埃及在欧盟邻国政策中占据核心地位，致力于通过环保项目、利用可再生能源及清洁能源技术实现经济发展。^[2]埃及政府制定了雄心勃勃的目标，计划到2035年将可再生能源在本国能源结构中的比例提高至42%，并希望该目标能提前到2030年实现。^[3]埃及还计划与欧洲国家建立电网互联互通，以将本国可再生能源输送到欧盟。摩洛哥也提出了到2030年将可再生能源装机容量提高至52%的目标^[4]，并与欧盟在新能源领域建立了紧密的合作关系。目前，摩洛哥已经与欧洲电力运营商建立了网络连接，并与法国、德国、西班牙、葡萄牙等国共建可持续电力贸易路线。基于这些前期合作成果，欧盟将继续支持埃及和摩洛哥等国大幅增加可再生能源在全球能源结构中的比重，并加强技术和金融合作，特别是加速绿氢的生产。这些合作项目将作为旗舰项目，成为欧盟—地中海绿色合作的亮点，展示双方在推动绿色转型方面的共同努力和成就。

（三）以数字转型和绿色转型带动其他领域

除了发展数字经济和绿色经济本身，欧盟—地中海新议程也强调将数

[1] “Renewed Partnership with the Southern Neighbourhood Economic and Investment Plan for the Southern Neighbours, Accompanying the Document, Joint Staff Working Document,” Brussels, February 9, 2021, SWD(2021) 23 final, p.6.

[2] 《绿色经济对埃及实现可持续发展至关重要》，每日经济网，2023年7月17日，<https://cn.dailyeconomic.com/2023/07/17/61368.html>。

[3] “Renewable Energy Outlook: Egypt,” International Renewable Energy Agency, https://www.irena.org/media/Files/IRENA/Agency/Publication/2018/Oct/IRENA_Outlook_Egypt_2018_En.pdf, p.II.

[4] 《摩洛哥加快发展可再生能源》，载《人民日报》2023年4月12日，第15版。

字技术和绿色发展应用于人的发展、和平与安全、边境难民与非法移民流动问题上，带动经济和社会的整体数字转型和绿色转型。在“人的发展与善治”领域，欧盟提出要与地中海南岸国家进行合作，确保高标准的隐私和数据保护，以促进与欧盟及国际数据保护标准的融合。这将有助于加强双方的商业交流和执法合作。欧盟还将支持公民社会组织的能力建设，并根据《2021—2027年数字教育行动计划》，与南方邻国在数字教育领域进行合作，提升其包括绿色技能在内的多项能力，这项工作将得到欧洲技术和职业教育与培训论坛（EfVET）的支持。在“和平与安全”问题上，欧盟认为，数字化在提供重要机遇的同时，也为新的威胁打开了大门，数字技术如果被恐怖分子利用，将对能源、交通、银行等关键基础设施造成打击和破坏。因此欧盟呼吁地中海伙伴国家共同应对网络威胁，充分利用已有的国际框架，如2001年签署的旨在打击网络犯罪的《布达佩斯公约》（Budapest Convention），来增强网络复原力，合作打击虚假信息，并培训网络安全专家等。

综上所述，欧盟—地中海新议程在数字转型和绿色转型方面体现了创新，这与全球发展趋势相契合。欧盟致力于支持地中海南岸国家在这两个领域的转型，目的是增强这些国家的经济韧性，并解决社会和经济问题，从而为欧盟与地中海伙伴关系注入新的活力，并重启双方的合作。然而，新议程在其他关键领域，如人的发展、善治和法治、冲突防范与解决、危机管控，以及难民等问题上，并没有展示出新的解决方案或政策方向，相反，它在这些方面的表述仅仅是对欧盟过往政策的重申。这表明新议程在深层次的结构性和战略性问题上缺乏实质性的创新，从根本上反映出欧盟在应对地中海地区复杂挑战时的无力。

三、欧盟—地中海新议程的前景及其面临的制约因素

欧盟—地中海新议程推出两年多来，尽管取得了一定进展，但实质性成果的落地仍然有限。目前，该议程的主要成就集中在绿色转型领域。首

先，欧盟增加了对地中海南岸国家的援助。2014—2020年，欧盟对南方邻国的援助金额为170亿欧元；新议程出台后，欧盟将2021—2027年的援助金额提升至220亿欧元，其中1/4将专门用于支持地中海南岸国家应对气候变化。^[1]其次，在发展绿色能源方面，欧盟—地中海新议程强调部署可再生能源及清洁氢能生产的重要性。在这一目标下，摩洛哥已成立国家氢能委员会并制定了国家氢能路线图；欧盟随后于2022年10月与摩洛哥缔结绿色伙伴关系，欧盟成员国也与其建立了双边氢能伙伴关系，以示支持。同年11月，欧盟委员会主席冯德莱恩（Ursula von der Leyen）与埃及总统塞西（Abdel Fattah Al-Sisi）发表联合声明，宣布建立欧盟—埃及可再生氢能源合作伙伴关系。此外，在发展面向海洋的蓝色经济方面，欧盟与地中海南岸国家于2022年8月建立蓝色伙伴关系，致力于推动地中海地区的可持续蓝色经济，并将其纳入欧盟绿色协议框架内。欧洲投资银行行长沃纳·霍耶（Werner Hoyer）承诺将投资保护海洋生态。^[2]乌克兰危机以来，欧洲投资银行为南方邻国的转型提供了30亿欧元，旨在增强其经济韧性和粮食安全、改善健康和教育，以及推广清洁能源和可持续交通。^[3]然而，欧盟—地中海新议程在人的发展、善治等领域收效甚微^[4]，其所希望达到的“首次利用欧盟全部工具箱，借助绿色及数字化双重转型的突破

[1] Anna Herranz-Surrallés, “The Green Transition: A New and Shared Paradigm in the EU Partnership with the Southern Neighbourhood?” IEMed. Mediterranean Yearbook 2021, pp.26–27.

[2] “European Commission Supports a New Mediterranean Partnership: Teaming up for a Sustainable Blue Economy,” November 8, 2022, https://oceans-and-fisheries.ec.europa.eu/news/european-commission-supports-new-mediterranean-partnership-teaming-sustainable-blue-economy-2022-11-08_en.

[3] “EIB Confirms EUR 3 billion Support for Priority Investment across the Southern Mediterranean,” July 10, 2023, <https://www.eib.org/en/press/all/2023-263-eib-confirms-eur-3-billion-support-for-priority-investment-across-the-southern-mediterranean>.

[4] Alberto Rizzi, Arturo Varvelli, “Opening the Global Gateway: Why the EU Should Invest More in the Southern Neighbourhood,” March 14, 2023, <https://ecfr.eu/publication/opening-the-global-gateway-why-the-eu-should-invest-more-in-the-southern-neighbourhood/>.

性机遇，重启合作并实现共同潜力”的目标恐难实现。欧盟—地中海新议程面临多重因素的制约，充满挑战。

（一）欧盟无力维持地区和平与稳定，冲突与动荡从根本上影响双方合作

和平与稳定是确保地中海地区国家经济和社会发展的基石，但欧盟对解决该地区的冲突无能为力。尽管欧盟长期致力于推广其价值观和治理模式，但事实证明这些努力并不能带来预期的繁荣与稳定。“阿拉伯之春”的爆发并没有使突尼斯、埃及、利比亚等国走上民主、繁荣之路，反而导致地中海地区多国陷入冲突动荡。尽管随后欧盟对其政策做出重大调整，出台了一系列“民主促进”的措施。^[1]但这些措施并未能有效预防或缓解叙利亚和利比亚等地的冲突，反而导致大量难民流入欧洲。截至2015年底，逃往欧洲寻求庇护的难民和移民总数超过百万^[2]，欧盟的南部边境直接受到难民潮的冲击，难民问题也演化为全欧洲面临的危机。^[3]

欧盟—地中海新议程在表面上对“阿拉伯之春”进行了反思，承认“加强地中海伙伴关系对欧盟来说仍是一项战略任务”，但并未对其爆发的原因及欧盟在其中所发挥的作用进行剖析，反而自诩为“一个安全提供者和值得信赖的伙伴”，声称有能力促进冲突各方、国际和地区伙伴等利益攸关方就战略问题进行对话，缓解紧张局势，并为解决冲突做出贡献。

面对地中海地区的多重危机和挑战，包括巴以问题、叙利亚问题、黎巴嫩问题、西撒哈拉问题、利比亚问题等，欧盟在新议程中只是重申了其原则：“应通过共同行动，认识到我们日益增长的相互依存关系，本着伙伴精神，将共同的挑战转化为机遇，从而实现共同利益”。在具体措施上，欧

[1] 刘云、钱磊：《北非变局对环地中海国际关系的影响研究》，北京：社科文献出版社2020年版，第212页。

[2] 《2015年抵欧移民与难民人数破百万为去年四倍》，新华网，2015年12月23日，http://www.xinhuanet.com/world/2015-12/23/c_128558128.htm。

[3] 崔洪建：《欧洲难民危机的困境与出路》，《国际问题纵论文集2015/2016》，北京：世界知识出版社2016年版。

盟的策略并未发生变化，仍延续其中东政策的三大理念，即通过多边主义、软实力、区域主义发挥影响^[1]——继续支持在联合国框架下与地中海南岸国家在多边论坛上的合作，通过多边会议来解决问题；推动地中海南岸国家的善治与法治；与地区行为体特别是阿拉伯国家联盟、非洲联盟等相关次区域组织进行接触等。

欧盟—地中海新议程凸显了欧盟在处理地中海地区和平与安全问题上的尴尬境地——尽管欧盟高度重视该地区的稳定，但对此又无能为力。一方面，地中海地区的问题是结构性的，该地区作为基督教文明与伊斯兰文明的交汇之处，不同政治制度、宗教信仰、文明的国家汇聚于此，政治制度和社会文化异质性强，增加了治理的复杂性。另一方面，欧盟在地中海伙伴关系框架下解决中东问题的效果不佳。长期以来，欧盟一直致力于通过外交与安全政策工具解决巴以冲突^[2]，但多极竞争、地区分裂以及欧盟内部的分歧等因素严重制约了其能力，使得欧盟难以将外交政策工具转化为有效的解决方案。^[3]因此，“巴塞罗那进程”中的地区合作目标在中东冲突得到解决之前难以实现。^[4]最后，地中海地区的动荡也与西方一直试图塑造该地区国家的发展道路有关。如果欧盟不改变其对待地中海南岸国家的根本态度和原则，很难建立和谐的地区环境。

欧盟—地中海新议程出台至今，地中海地区形势并没有向和平、稳定的方向发展，地区形势持续紧张，地区冲突频发。阿尔及利亚与摩洛哥在西撒哈拉问题上长期存在领土争端，2021年8月，双方断绝外交关系，两国关系进一步恶化；2023年10月，巴以爆发新一轮冲突，截至2024年4月22日，

[1] 尹斌：《软实力外交：欧盟的中东政策》，北京：光明日报出版社2010年版。

[2] 2003年，欧盟出台《欧洲安全战略》，明确将进行冲突管理，特别是在周边地区进行冲突管理，并将解决以色列—巴勒斯坦冲突确定为战略优先事项。详见“A Secure Europe in a Better World,” *European Security Strategy*, Brussels, December 12, 2003.

[3] Sinem Akgül-Açıkmeşe, Soli, “EU Policy towards the Israel-Palestine Conflict: The Limitations of Mitigation Strategies,” *The International Spectator*, Vol. 59, Iss.1, 2024, pp.59-78.

[4] 戴启秀：《欧美中东政策差异及欧盟中东方案探析》，载《阿拉伯世界》2005年第5期，第27页。

致加沙地带 34151 人死亡^[1]；与此同时，胡塞武装持续在红海等海域袭击与以色列有关联的船只；2023 年底，埃及陷入经济困难，经国际货币基金组织、欧盟、世界银行等多方援助才将埃及经济从崩溃边缘挽救回来^[2]；2024 年以来，伊朗和以色列对抗加剧，导致地中海毗邻地区局势进一步紧张。

由上述可见，面对地中海地区的矛盾与冲突，欧盟在新议程中重申原则立场、淡化问题，寄希望于在数字和绿色转型领域寻找合作的新机遇，并以此重塑双方伙伴关系的想法不具有现实可能性。地中海地区的和平与安全问题“牵一发而动全身”，它不仅是社会稳定和可持续发展的障碍，而且对欧盟与地中海南岸国家在数字和绿色转型领域的合作前景有着深远的影响。只有当这些基础问题得到妥善处理，双方在新议程下的合作才可能取得实质性进展。

（二）双转型从欧盟利益出发，加重了双方的不平等

欧盟—地中海新议程是欧盟为了自身在全球格局中的重新定位而制定的战略——将绿色产业与数字经济作为新冠疫情后欧洲经济复苏的两大引擎乃至欧洲经济长期竞争力的基石。^[3]2019 年，新一任欧盟委员会上台后就着力加强欧盟的“数字主权”和在气候变革领域中的领导地位，并将其作为战略优先事项。^[4]2020 年 3 月，欧盟委员会发布“旨在打造具有全球竞争力的绿色与数字欧洲的新产业战略”，正式提出加快数字转型和绿色转型的“双转型”战略。

数字经济的竞争是当今国际政治经济博弈中最重要的内容。但与中美相比，欧盟在该领域的国际竞争中相对落后。^[5]因此，欧盟加速发展数字

[1] 《本轮巴以冲突已致加沙 34151 人死亡 77084 人受伤》，中华网，2024 年 4 月 25 日，<https://news.china.com/socialgd/10000169/20240423/46411976.html>。

[2] 牛新春：《埃及又一次避开经济危机》，载《世界知识》2024 年第 8 期，第 70 页。

[3] 董一凡：《欧盟绿色产业新政的雄心及困境》，载《和平与发展》2023 年第 5 期，第 103 页。

[4] European Commission, *Commission Priorities for 2019–2024(Political Guidelines)*, December 2019.

[5] 丁纯：《欧盟数字化转型的特征与启示》，载《人民论坛》2021 年第 25 期，第 106—109 页。

经济的步伐迫切，不仅出台一系列数字化转型的规划、法案，还在欧盟内部大力发展工业数字化、企业数字化，提高劳动者的数字技能，积极引导和协调欧盟成员国加大数字投资等。同时，欧盟也抓住周边国家如地中海、非洲国家的数字转型机遇，在进行数字合作的同时注重输出其规则与理念，从而全面提升欧盟在数字领域的优势。

在绿色转型领域，欧盟是应对气候变化、发展绿色经济的有力倡导者，整体上早在1990年已实现碳达峰，2019年12月发布《欧洲绿色协议》率先提出碳中和目标，承诺到2050年实现净零排放，并通过《欧洲气候法》为实现气候雄心建立了具有约束力的法律框架。因此欧盟在绿色转型方面具有丰富的经验。通过支持地中海南岸国家的绿色转型并与之进行合作，欧盟可以向其推广相关规范和标准，以此强化欧盟在该领域的领导地位。

可见，欧盟在数字和绿色转型领域对南方邻国的投资与合作政策，旨在加强其在地中海地区的影响力，并体现其所谓的“规范性力量”。这一策略不仅反映了欧盟重振其全球规范制定者地位的企图，也与它长期对地中海地区实施的治理模式相符，即在经济援助与经济合作的同时进行价值观和制度模式的输出^[1]——通过输出规则塑造周边国家的价值和身份、对其进行整合进而达到周边区域“欧洲化”。然而，这种以欧盟为主导的合作模式无疑将进一步加剧双方关系的不平等性。地中海南岸国家对此心知肚明。此外，欧盟在数字和绿色转型领域的投资与合作计划往往基于自身的利益考量，而未能充分顾及地中海南岸国家的实际需求和国情。例如，在推动数字议程的过程中，欧盟未能充分评估这些国家存在的数字鸿沟及其准备状态；尽管欧盟认为私营部门在这一过程中能够发挥重要作用，但地中海南岸国家则普遍认为，在缺乏有效的对私营部门监测机制的情况下，无法对数据进行有效保护。^[2]因此，欧盟—地中海新议程出台后，地中海南岸国

[1] 宋黎磊：《欧盟—地中海伙伴关系发展研究》，载《同济大学学报（社会科学版）》2011年第6期，第66页。

[2] “The Arab NGO Network for Development Position on the New Agenda for the Mediterranean,” <https://annd.org/en/publications/details/the-arab-ngo-network-for-development-position-on-the-new-agenda-for-the-mediterranean>.

家的反应并不热烈，双转型也未能使双方的伙伴关系得到有效重启。

（三）在具体推行上，欧盟实力无法匹配野心

受内外因素限制，欧盟—地中海新议程在推行上也面临一系列困难。首先，由于国际形势的变化，特别是在2022年乌克兰危机爆发后，地中海南岸地区相对于欧盟的其他优先事项而言，其紧迫性和重要性有所下降。危机爆发后，地中海地区在多个领域同冲突双方具有深度联系，不论是地理区位还是从政治经济角度看，都可谓距离风暴中心最近的地缘板块，使得该地区的经济状况进一步恶化。^[1]而欧盟则必须重新调整其战略重点，以应对由此引发的一系列问题。当前，欧盟的战略重点已转向制裁俄罗斯、援助乌克兰，以及追求能源独立。为此，欧盟推出 RepowerEU 计划，旨在扩大能源来源并发展清洁能源。这一转变导致欧盟对地中海南岸国家的关注焦点主要集中在能源合作上，使得这些国家在欧盟数字转型和绿色发展战略中的地位相对边缘化。

其次，欧盟—地中海关系受欧盟成员国内部博弈的影响，欧盟在推行地中海政策时无法形成合力。尽管新议程强调，“欧盟所有成员国共同参与这一伙伴关系在安全和合作领域都至关重要”，但实际上欧盟不同成员国对地中海问题的关注度不同。中东欧国家如德国、波兰等由于不直接濒临地中海而是与俄罗斯接壤，它们更倾向于将安全和政策焦点放在邻近的东部地区，认为加强与东部邻国的伙伴关系对欧盟的周边政策更为关键；法国、西班牙等西南欧国家为对抗与平衡德国在欧盟内部的影响力，更倾向于推动与地中海南岸国家的关系。而西南欧国家在欧盟—地中海问题上也有各自的战略考量：法国和西班牙都希望在欧盟—地中海关系中扮演主导者角色。欧盟虽然是迄今为止世界上一体化程度最高的区域集团，但内部仍然存在许多利益分歧，其对外政策常常表现为成员国或者成员国集团之间权利博弈的结果。^[2]成员国内部的分歧大大削弱了欧盟对地中海政策的

[1] 《环地中海区域迎来“至暗时刻”》，载《环球》2022年6月29日，第13期。

[2] 唐虹、顾怡：《试析欧盟地中海政策的局限性》，载《欧洲研究》2011年第5期，第64页。

一致性和有效性。

再次，欧盟—地中海新议程的推行缺乏有效的制度保障。无论是“巴塞罗那进程”还是“巴塞罗那进程”下的地中海联盟，其运行都较为松散，它们以多边主义为纽带，主要通过欧盟与地中海伙伴国的集体对话与合作机制来实现跨区域联合，对成员国基本不产生实质意义上的强制性约束力。欧盟—地中海新议程的推行没有制度保障，只能依靠欧盟与地中海两岸国家的积极性，因此存在较大的不确定性。最后，欧盟能否顺利落实投资金额存在疑问。欧盟委员会为该议程投资 70 亿欧元，并计划带动相关公共和私人投资共计 300 亿欧元。但欧盟近几年来出台了多项投资计划，比如 2021 年 4 月推出了“下一代欧盟”投资方案，计划在未来五年时间内筹集 8000 亿欧元促进区域经济复兴；2021 年 12 月，推出“全球门户”计划，总投资规模为 3000 亿欧元。乌克兰危机后，欧盟及其成员国为乌克兰提供援助的金额也超过了 1000 亿欧元。另外，欧盟预计实现 REPowerEU 计划目标也需要投资 3000 亿欧元。在多项投资计划及支出面前，欧盟面临巨大的财政压力，能否有余力顺利落实对地中海地区的投资值得怀疑。地中海地区冲突频发，而私人投资讲求安全性和回报率，欧盟能否带动相关公共和私人投资也令人存疑，而且投资很可能流向经济基础好的以色列、埃及、摩洛哥等国，这将进一步加剧地中海南岸国家之间的经济不均衡，使它们陷入“富者更富、穷者更穷”的马太效应。

结 语

数字转型与绿色转型是时代发展的方向与潮流，欧盟顺势而为，推出欧盟—地中海新议程，希望以此作为“杠杆”撬动欧盟—地中海伙伴关系，加强在地中海地区的领导地位，这也是欧盟推出这一新议程的根本目的。但欧盟—地中海新议程表面上新意十足，实则对于地中海地区面临的和平与稳定这一根本性问题，欧盟表现出深深地无力感；就新议程本身，受成员国利益不一致和资金紧张等因素影响，欧盟也无力推行。

当前，巴以冲突激烈，地中海地区战火再起。面对纷繁复杂的地区局势，欧盟首先应思考如何去看待地中海南岸国家。20世纪70年代之前，并没有“地中海地区”这一概念，1972年欧共体制定“全球地中海政策”（the global Mediterranean policy），把该地区定义为“一个相对同质的区域”，“地中海地区”这一概念才慢慢形成，并随着20世纪90年代“欧盟—地中海伙伴关系”概念的出现而被越来越经常地使用。^[1]但地中海地区是否是一个相对同质的区域呢？如果从历史的视角去观察，那么地中海地区确实“通过长时段的共生共存、中时段的经济和交流融为一体，仅仅是被短时段内的政治活动和实践所打碎”^[2]，但从国际政治的视角去观察，地中海地区的国家制度不同、处于不同的发展阶段、面临不同的发展任务，国家间异质性明显。面对差异巨大的地中海南岸国家，欧盟应适当放弃规范输出，直面差异，尊重其他国家的制度和发展步调，将双方之间的合作落到实处，同时培育“地中海共同意识”，合作解决该地区面临的问题与挑战，如此才能实现地中海地区的和平、稳定与繁荣，一个和平、稳定与繁荣的地中海地区也将为包括“一带一路”倡议在内的经济合作带来更大机遇。

【收稿日期：2023-11-25】

【修回日期：2024-04-22】

（责任编辑：邢嫣）

[1] 唐虹、顾怡：《试析欧盟地中海政策的局限性》，载《欧洲研究》2011年第5期，第58页。

[2] 约翰·A·马里诺：《地中海研究与前现代欧洲的重塑》，载《全球史评论》2015年第2期，第63页。