

欧洲议会11月27日表决通过以冯德莱恩为主席的新一届欧盟委员会名单，新一届欧盟委员会于12月1日就职，任期5年。

新一届欧盟委员会领导下的欧盟未来如何？本期论坛请专家解读。  
——编者

# 新一届欧委会走马上任 欧盟积重难返困境难解



贺之杲  
中国社会科学院欧洲研究所  
欧洲政治研究室主任



▲ 冯德莱恩在欧洲议会会议上讲话  
▲ 欧洲议会通过新一届欧盟委员会名单

图 GJ

欧洲议会选举和新一届欧盟机构换届是2024年欧洲政治生活的大事。欧洲议会选举结果显示欧洲“右转”趋势明显，但欧洲人民党为首的中间力量仍占据主导地位，欧盟委员会主席冯德莱恩顺利连任。经过数月博弈后，新一届欧盟委员会于12月初正式运行，开启欧盟新一轮政治周期。然而，深处大变局的“漩涡”，新一届欧盟委员会难以彻底扭转欧盟积重难返的困局。

## 委员会地位提升

欧盟委员会的地位近年来有所上升，尤其是成为强化欧盟内政外交的发动机角色。

欧盟委员会的职责包括制定欧盟年度预算、确保各国执行欧盟立法，还承担立法职责，是负责提出并最终执行欧盟法律的机构。2000年12月《尼斯条约》签署后，欧盟委员会经历了“总统化”的转变，增强了欧盟委员会的决策效率，尤其是提升了欧盟委员会主席的决策地位。

欧盟作为世界上最大的单一市场，欧盟委员会是发挥“布鲁塞尔效应”的关键角色，向欧盟之外投射影响。2019年冯德莱恩提出她领导下的欧盟委员会是“地缘政治委员会”，随后的新冠疫情和俄乌冲突等危机进一步刺激欧盟委员会“攫取”更多额外权力，欧盟委员会主席的地位得到进一步提升。冯德莱恩加强欧盟委员会内部的权力整合，并将权力触角伸向欧盟对外政策。

新一届欧盟委员会的三个关键优先事项分别是繁荣、安全和民主，核心是提升欧盟竞争力。委员会2024至2029年“政治指导方针”聚焦全球竞争力、欧洲防务和安全、社会模式、生活质量、民主价值观等议题，既纳入进步政治力量的诉求，如关注社会公平、确保气候承诺和强调法治，也关注中右翼力量和

保守力量的优先事项，如强调欧洲防务联盟建设、增加军费预算。竞争力和增长成为新的口号，重点放在完成单一市场和制定贸易防御手段上，将加强边境管制作作为欧洲移民政策的关键。

整体来看，新一届欧盟委员会更加重视经济与安全议题的联结性，特别是从安全角度来观察经济发展，可能会带来对外开放程度的降低和保护主义政策的增多，继而提升欧盟委员会在欧盟内政外交中的权重。

## 领导层人选博弈

新一届欧盟委员会的人员构成虽未发生变化，但欧洲议会370票赞成、282票反对、36票弃权的投票结果暴露出欧盟内部的分歧。新一届欧委会委员名单仍由来自27个成员国的11名欧盟委员会主席和26名委员组成，共有11名女性委员和16名男性委员。每名委员负责一个或多个政策领域，并负责管理一些委员会工作人员和处理具体事务的部门，构成欧盟庞大而复杂的官僚体系。

欧盟委员会主席的影响力比以往任何时候都要大，欧洲政治杂志称冯德莱恩对欧盟政治拥有“不受约束”的控制权。欧盟委员会多数席位落入“大联盟、保守派、社会党和自由党”手中，冯德莱恩所在的中右翼的欧洲人民党占据14个席位，复兴欧洲党团占据5个席位，社会民主党团占据4个席位，右翼民粹主义的欧洲保守主义和改革者党团占据1个席位。欧盟委员会领导层结构再次发生变化，共设6个执行副主席，比上届减少2名，进

一步保证冯德莱恩对欧盟委员会进行相对扁平化的管理。同时，欧盟中小国家在欧盟委员会中的地位有所上升，有3名执行副主席来自中东欧国家。

传统上，法国和德国占据欧盟最具影响力的职位，并对欧盟的发展方向产生巨大影响。然而，鉴于法德政坛各自面临重大变动，两国影响力出现下降。受俄乌冲突影响，波罗的海国家在欧盟外交和防务政策领域占据重要位置。爱沙尼亚前总理卡拉斯担任欧盟外交和安全政策高级代表，曾两次任立陶宛总理的库比利乌斯成为负责国防和太空的委员，也是欧盟委员会首次创设的职位。

部分南欧国家也获得了关键职位。西班牙前副总理里贝拉担任清洁、公正和竞争转型执行副主席，成为欧盟最具影响力的人物之一，负责规划欧盟走向繁荣和绿色之路。葡萄牙的委员负责金融服务，推动欧盟资本市场改革。来自意大利的菲托负责欧盟凝聚力基金，引发社会民主党党团质疑，因其来自右翼民粹主义政党，但这也显示冯德莱恩同意大利总理梅洛尼的妥协。

## 陷多重危机泥潭

近年来欧洲深陷多重危机的泥潭，国际地位和影响力下滑明显，引发关于“欧洲衰落了吗”的疑问。

多份报告指出，欧洲缺乏经济竞争力，欧洲经济模式陷入巨大危机。比如，降低能源价格被列为保证欧洲竞争力的优先事项，但俄乌冲突造成欧俄能源脱钩，欧洲不得不承

担能源价格高涨的压力。为此，冯德莱恩强调“欧盟需要迅速实施经济改革”，减少企业繁琐手续，帮助企业获得资金投入创新研究，承诺新一届欧盟委员会成立100天内提出一项“清洁工业协议”，以支持欧洲经济脱碳。但是，欧盟政治经济困境与地缘政治危机交织在一起，欧盟竞争力下降、资金预算有限、自主空间缩减、制度韧性变弱等困境短期内难以解决。

欧盟机构之间的博弈将会持续存在。欧盟委员会与欧洲议会之间的协调程度有所上升，但欧洲议会中的右翼民粹主义党团地位提升，尤其是欧洲爱国者党团对欧洲主流政治的挑战越来越大。欧盟委员会与欧盟对外行动署的关系有望好转，但双方在资金、人员等方面的矛盾仍然存在。欧盟委员会与欧洲理事会的竞争性也不会弱化，尤其是右翼民粹主义政党执政的欧盟成员国越来越多，政治共识缺失，内部差异性上升。国家层面不断变化的政治环境，将不可避免地影响欧盟政治议程的重心及各机构之间的权力平衡。

欧盟的困境还体现在自主性的缺失。冯德莱恩的亲美立场使欧盟在美国总统拜登执政时期赢得更大影响力，自主性成为不那么紧迫的战略选择。然而，美国当选总统特朗普多次表态“欧洲不是美国的可靠盟友”，欧美关系陷入极大不确定性。鉴于欧洲无力独自设计欧洲安全秩序，并且短期内难以脱离美国的安全保障，需要更长时间来弥补美国的战略转向，欧盟将不得不再次思考战略自主的路径。

# “入欧先锋”格鲁吉亚缘何按下暂停键？



张诚信  
兰州大学政治与国际关系学院  
博士生  
汪金国  
兰州大学格鲁吉亚研究中心主任

格鲁吉亚总理科巴希泽11月28日表示，格鲁吉亚至少在2028年前将不再考虑开启加入欧盟谈判的议程，并将拒绝接受欧盟的任何财政援助。他说，开启入盟谈判问题正被当成一种“勒索工具”，就如同在给予格鲁吉亚欧盟候选国地位问题上一样。

按下入欧暂停键，正是20多年来格鲁吉亚与西方关系变化的缩影。  
曾经狂热追随西方  
2003年在美西方扶持下，格鲁吉

亚亲美政客萨卡什维利上台执政。萨卡什维利奉行追随和依靠西方的政治、外交和安全战略，以融入西方为最终目标。他领导下的格鲁吉亚一方面申请加入北约，接受美国军事援助，一方面又旗帜鲜明反对俄罗斯，与莫斯科公开对抗。

2008年，萨卡什维利下令进攻分离主义地区南奥塞梯，导致俄军以维和名义介入南奥塞梯局势，最终格军惨败，萨卡什维利也始终没有等来西方承诺的军事支援。与冲突相伴的，则是格鲁吉亚当年经济实际增长率跌至2.4%，贫困率和失业率大幅飙升。

2013年萨卡什维利结束总统任期后，“格鲁吉亚梦想”政党联盟掌握国家最高权力至今。

从2008年南奥塞梯战争到2013年乌克兰动乱，再到2022年俄乌冲突，格鲁吉亚持续感受到来自俄罗斯

的压力，因此有意识地加强与西方的联系。于是，西方以加入北约和欧盟为筹码，引导格鲁吉亚根据西方的需要进行必要的“改革”。

## 西方“口惠而实不至”

然而，北约从未就格鲁吉亚加入北约给出具体的时间表，欧盟同样在“吊”格鲁吉亚的胃口。

俄乌冲突爆发后不久，格鲁吉亚就申请加入欧盟，同期提交申请文件的还有乌克兰和摩尔多瓦。欧盟表示，格鲁吉亚需要先满足欧盟提出的全部条件，才有机会成为欧盟候选国。然而，经济社会发展水平明显偏低的乌克兰和摩尔多瓦在2022年6月就获得欧盟候选国身份，格鲁吉亚却直到2023年12月才等到候选国身份。

由于得到的实际利益有限，还时常被各种“忽悠”，格鲁吉亚对西方的

信任度大打折扣，调整政策的步伐也不断加快，比如以更加务实的态度发展与俄罗斯的各领域合作，高度重视发展对华关系。同时，格鲁吉亚对西方愈发警惕，议会2024年5月通过《外国影响透明度法案》，要求境外资金来源占比20%以上的媒体和非政府组织公布资金来源。

此后，格鲁吉亚与美西方的关系急转直下。美国宣布无限期暂停北约与格鲁吉亚的“高费伙伴”联合军演，制裁格鲁吉亚官员，冻结9500万美元对格援助。欧盟则暂停格鲁吉亚入欧进程，冻结3000万欧元国际援助。

西方多次“口惠而实不至”，违反承诺，最终导致格鲁吉亚反目。  
向欧向俄艰难选择  
虽然当前格鲁吉亚与西方关系紧张，但也要看到作为小国的格鲁吉亚

与西方关系若即若离的微妙一面。毕竟，格鲁吉亚位于欧亚大陆交汇点，是连接欧亚的重要通道。处在如此关键的地缘政治位置上，夹在美西方和俄罗斯之间，格鲁吉亚不可能“一边倒”，至少要维持务实和平衡的外交政策。更何况，欧盟一直是格鲁吉亚的重要贸易伙伴之一，对格鲁吉亚经济有重要影响。

正因如此，科巴希泽表示，政府的最新决定并不意味着格鲁吉亚将结束与欧盟的一体化进程，从经济角度看，到2028年底格鲁吉亚将为开启加入欧盟谈判作好适当准备。显然，对话的窗口依然是敞开的。

20年来格鲁吉亚与西方的关系跌宕起伏，如今又走到了新的节点，可能再次影响欧亚地缘形势。而格鲁吉亚依然保留回旋余地，也体现了当前国际关系的两面性和复杂性。