

战略伙伴关系框架下欧盟与东盟的合作*

李雪威 李佳兴

内容提要:受大国竞争与地缘政治“双回归”这一体系性压力的影响,欧盟与东盟调整自我认知,提高对彼此的战略期待,战略合作的适应性显著增强,于2020年12月正式确立了战略伙伴关系。欧盟与东盟在安全防务、互联互通以及规范领域形成战略合作的增长点,塑造全方位、多层次的战略合作体系。同时,受到地区大国竞争、能力不足、规范性差异以及内部分歧加剧等因素的影响,双方战略伙伴关系的发展仍面临困境。欧盟与东盟战略伙伴关系的深化有助于维持多边主义国际秩序,强化双方在国际体系中的主体性与战略空间,并为全球范围内不同发展模式的国际行为体开展区域合作提供借鉴,但双方在某些敏感领域所采取的行动,也会加剧“印太”地区地缘政治博弈的复杂性。

关键词:战略伙伴关系 欧盟 东盟 战略合作 “印太”地区

受到大国战略竞争与地缘政治“双回归”这一体系压力的影响,欧盟与东盟的战略空间受到压缩。双方意识到提升双边关系的必要性与紧迫性,积极调整战略认知,在2020年12月的第23届欧盟—东盟部长级会议上,正式宣布建立战略伙伴关系。欧盟与东盟战略伙伴关系的建立不仅影响了双方区域间合作进程与全球地缘政治发展态势,而且为不同发展模式的国际行为体凝聚战略共识与利益、塑造适应国际体系演化的角色身份提供了经验借鉴。然而不容忽视的是,欧盟与东盟战略合作亦会对地区政治安全形势产生不确定影响。

* 本文系2024年山东省社科规划研究重点项目“深海领域安全对国际海洋战略格局的影响及我对策研究”(24BGJJ01)的阶段性研究成果。

一 欧盟与东盟战略合作关系的发展历程

欧盟与东盟战略合作关系的建立经历了漫长而又曲折的过程。^① 在冷战背景下,东南亚地区经历持续动荡之后亟须向外寻求援助以稳定内部环境,欧盟(此时还是“欧共体”)也期望能向外拓展国际市场以推动贸易发展。1972年6月,双方建立非正式对话关系,为经贸合作搭建沟通渠道。1977年7月,欧盟与东盟建立正式对话关系,开启双方伙伴关系发展之路。20世纪80年代在“开放地区主义”兴起的背景下,欧盟与东盟均已嵌入全球化贸易合作体系,双方建立了联合合作委员会(Joint Cooperation Committee)以增进区域间关系,夯实了在商业、经济领域的合作基础。1980年,欧共体与东盟签订《欧共体与东盟合作协定》,以经贸、投资与技术为重点方向拓展合作,为双方关系奠定基调。

冷战结束后,东南亚地区格局进入重塑时期,多股势力介入东南亚地区事务,意图争夺地区话语权,扩展国际影响力。美国继续在东南亚地区推行霸权主义,不断强化军事存在,加速对各个领域的渗透;日本在东南亚谋求与美国的对等地位,推动“大国化”战略转型,谋求加大自身在东南亚外交中政治与安全问题的影响权重;中国与东盟也根据自身利益积极调整对外政策,友好合作关系得到全面发展,彼时的东南亚区域合作呈现出百花齐放的局面。相比之下,欧盟的影响力明显落后,其战略紧迫感因

^① 欧盟将战略伙伴关系视为能在应对全球挑战中发挥核心作用的重要全球参与者。在某种意义上,若缺乏此类合作伙伴的积极贡献,欧盟将无法有效应对全球性挑战,并且该合作伙伴亦展现出在多边框架下与欧盟携手的积极意愿。战略伙伴关系的概念首次出现在1998年12月欧洲理事会关于俄罗斯的讨论中,称俄罗斯为“欧盟的战略伙伴”。2003年出台的《欧盟安全战略》明确了欧盟对于“战略伙伴”的定位,即通过与国际组织的多边合作和主要行为体的伙伴关系来推动欧盟外交政策实践。欧盟最初确定了六个战略伙伴,即加拿大、中国、印度、日本、俄罗斯和美国,后来继续与巴西、墨西哥、南非、韩国等建立战略伙伴关系。除了与国家建立战略伙伴关系之外,欧盟与北约、拉美和加勒比国家共同体、非洲联盟和东盟也建立了战略伙伴关系。依据正式程度的不同,可以分为不同类别的战略伙伴关系,例如欧盟与加拿大、巴西、墨西哥、印度、南非等签订的是战略伙伴关系协议(SPA);欧盟与东盟、非盟形成的则是战略伙伴关系承诺。总体来看,欧盟战略伙伴关系的这种多样性和灵活性提高了其在全球事务中的影响力。东盟将发展战略伙伴关系视作促进周边外交关系发展的重要途径与优先方向,注重战略层面的协调性与一致性。东盟战略伙伴关系的构建植根于对话伙伴关系,需要在对话合作中积累共识,弥合分歧,满足利益需求,从而实现关系的蜕变。东盟与中国自2003年升级为战略伙伴关系后,与日本、韩国、印度、澳大利亚、新西兰、美国、俄罗斯、欧盟以及英国相继建立战略伙伴关系。2021年之后,东盟又与中国、澳大利亚、美国、印度等国建立全面战略伙伴关系,东盟将全面战略伙伴关系视为对双方对话关系深度和广度的认可,而非升级,其标准是“有意义的、实质性的和互利的”,这也将成为东盟与欧盟战略伙伴关系发展的方向。参见 Meltem Müftüoğlu-Bac, Senem Aydın-Düzgün and Ezgi Uzun-Teker, “The EU’s Global Strategic Partner (ship): a Tool for the Maturation of European Foreign Policy?” *European Security*, Vol.33, No.3, 2024, pp.430-442; Joanne Lin, “Is ASEAN’s Comprehensive Strategic Partnership Becoming A Farce?” *Fulcrum*, 22 February 2023, <https://fulcrum.sg/aseanfocus/is-aseans-comprehensive-strategic-partnership-becoming-a-farce/>.

此不断增强。1994年7月,欧盟发布《走向新亚洲战略》(Towards a New Asia Policy),将对外战略重心从大西洋两岸扩展到亚欧大陆两端,明确要加强欧盟在亚洲的存在,使欧洲能够确保其在这个关键地区的利益。同时,东盟也意识到与欧盟加强接触以提升自身经济实力与政治影响力的必要性。双方于1996年3月举办首届亚欧会议(Asia Europe Meeting),全面深化区域间经贸往来、政治安全、文化交流领域的对话合作,助力欧盟与东盟建立新型、全面的对话伙伴关系。2003年7月,欧盟出台《东南亚新型伙伴关系》(A New Partnership for South East Asia)政策文件呼吁提升欧盟与东盟关系,主张采取务实态度丰富双方对话合作的形式与内容,加快制定新的双边合作协定。2007年3月,双方通过纽伦堡宣言,决定开启区域间自由贸易协定谈判。2009年7月,欧盟正式提出加入《东南亚友好合作条约》(Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia)的申请,遵循东盟处理各类伙伴关系的基本准则,承诺将维护东南亚地区和平,促进东盟成员国经济、社会、环境可持续发展。^①

尽管双方从愈发紧密的联系中获益,但宏观层面的战略关系却始终难以更进一步。欧盟对东南亚地区的干预主义破坏了双方正常关系,在缅甸加入东盟之后,欧盟开始强烈抵制与东盟的区域间对话与合作,1997—2000年,欧盟—东盟部长级会议和联合合作委员会会议多次因缅甸问题被取消,区域间合作方案被推迟。2009年,欧盟与东盟的区域间自由贸易协定谈判因协议范围、非关税壁垒、投资与服务等问题的分歧而陷入长期搁置状态,双方经贸合作的良好势头遭受打击。随着全球能源结构转型进入关键时期,欧盟与东盟在可持续发展、绿色经济等领域争端凸显,欧盟强制推行制裁行动损害东盟成员国利益,致使有关升级战略伙伴关系的议题遭到部分东盟成员国的反对。^② 受到非正式合作模式与区域间矛盾的制约,曾被寄予厚望的亚欧会议影响力不断式微,被视作“清淡家的聚会”,未能起到实质性推进合作议程落地的作用,遭受的批评逐渐增多,“亚欧会议无用论”相关言论层出不穷,也映射出欧盟与东盟合作关系所遭遇的现实困境。^③

近年来,随着亚太地区国际关注度的显著提升,欧盟开始选择采取更加积极的东亚战略,寻求与东盟在政治与安全领域强化联系,有意将双方的对话关系升级为战略

^① “Accession of the EU to the Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia,” EU Monitor, 16 February 2012, <https://www.eumonitor.eu/9353000/1/j9vvik7m1c3gyxp/viy7kag0ygv6>.

^② Zoltán Páldi, “The EU–ASEAN Ties: A Strategic Partnership? Assessing the Development of Relations through the Lens of Political and Economic Cooperation,” *Foreign Policy Review*, Vol.13, No.1, 2020, pp.99–100.

^③ 张浚:《从亚欧会议进程看发展国际关系的“欧洲模式”》,载《欧洲研究》,2006年第1期,第15页。

伙伴关系。2015年5月,欧盟委员会发布《欧盟与东盟:战略意义的伙伴关系》,旨在逐步扩大与东盟合作规模,消解彼此的合作壁垒与分歧,增进战略互信协作,加快各项领域合作谈判进程。2018年9月,欧盟出台《连接欧洲和亚洲——对欧盟战略的设想》(Connecting Europe and Asia—Building Blocks for an EU Strategy),体现了欧盟进一步参与大国竞争的“雄心”,也反映出欧盟谋求与东盟在规则规范、互联互通方面加强接触的战略愿景。在2019年举行的第22届欧盟—东盟外长会议上,双方就将原有战略合作升级为战略伙伴关系这一问题达成原则性协议,此后在2020年第23届欧盟—东盟外长会议上,双方正式建立战略伙伴关系。

从关系史的视角看,欧盟与东盟关系的曲折前行,一方面表明双方在主动适应当前国际总体形势的变化,积极应对大国竞争与地缘政治“双回归”的体系压力;另一方面也反映双方在双边合作的发展中仍存在诸多固有的不稳定因素,可能会对未来战略伙伴关系的进一步深化构成潜在挑战。

二 欧盟与东盟走向“战略接近”的动因

(一)体系压力:大国竞争与地缘政治的“双回归”

大国竞争时代,世界权力格局发生重大变化,全球各个地区的权力结构也进入变革时期。大国竞争与地缘政治的“双回归”,给欧盟与东盟带来不同程度的体系压力,双方战略互动的必要性和紧迫性大为增强。

欧盟作为规范性力量、市场力量与安全力量的身份定位受到大国竞争与地缘政治因素的冲击。^①其一,欧盟的战略空间被挤压,规范性力量优势地位被弱化。全球范围内基于军事实力与工业实力的权力博弈不断加剧,国际规范的持续影响力受到制约,加之英国脱欧削弱了欧盟在国际事务中的协调与组织能力,使其与“全球行为体”的战略目标渐行渐远。乌克兰危机升级迫使欧洲重新思考其在国际格局中的地位以及参与国际事务的方式,其规范性力量的标签在竞争激烈的地缘政治环境之中,影响

^① Anna Michalski and Charles Parker, “The EU’s Evolving Leadership Role in An Age of Geopolitics: Beyond Normative and Market Power in the Indo-Pacific,” *European Journal of International Security*, Vol.9, No.2, 2024, pp. 263–280.

力日渐式微。^①为此,欧盟期望摆脱当前欧洲安全格局之困,实现“地缘政治欧洲的觉醒”。^②其二,“印太”地区大国竞争致使紧张局势升级,导致欧盟在该地区供应链的脆弱性暴露无遗。美国在“印太”地区推行技术霸权主义也致使欧盟面临多领域“脱钩断链”的经济风险。欧盟作为支持全球化的市场力量受到削弱,因此在推动供应链多元化时,有必要优先将东盟作为合作对象。其三,欧盟面临在“印太”地区安全结构中被边缘化的压力。美日印澳“四方安全对话”具有明显的安全色彩和“小圈子”意图,欧盟并非美国及其盟友在“印太”地区的首选合作对象,还面临美国亚洲战略的“裹挟”压力。2024年2月,在“欧盟印太部长级论坛”中,美国、日本、印度、澳大利亚等国外长纷纷缺席会议,反映出欧盟在“印太”地区的弱势地位。^③欧盟迫切需要与东盟深化合作,维持自身在“印太”地区的国际影响力。

东盟地处全球地缘政治要冲区域之一,极易遭受大国力量博弈与多方势力竞争的交叉辐射。一方面,域外大国对东南亚地区事务的影响力不断增强,东南亚地区成为大国博弈的“旋涡中心”,东盟的战略自主性面临巨大考验。随着“印太”地区势力分化的加深,以东盟为主导的区域制度的韧性与有效性遭受质疑,并且东盟内部对“印太战略”认知差异化明显,阻碍其在关键地区安全问题上形成统一立场,这使东盟的战略信誉遭受危机。^④另一方面,美国在“印太”地区建立“四方安全对话”“奥库斯”等小多边机制,加剧“印太”地区军备竞赛,不仅给东南亚地区安全环境造成重大隐患,还限制了东盟在经济发展、社会民生改善方面的投入,无形中增大了东盟经济复苏与发展的压力。特别是美国、日本等国加深对南海问题的干涉,企图将南海问题变成大国间战略博弈的工具,加剧了地区矛盾,这也对东盟内部的团结及其对外政策的一致性构成严峻威胁。随着体系压力的递增,东盟对安全认知的内容和范围都有所增加,主张推动地区安全治理机制从内向型向外向型转变,拓展合作伙伴关系。^⑤更为

^① 贺之杲:《乌克兰危机背景下欧盟区域观调整及对欧亚秩序的影响》,载《俄罗斯东欧中亚研究》,2023年第2期,第113-115页。

^② 欧盟外交与安全政策高级代表何塞普·博雷利(Josep Borrell)在乌克兰危机后提出“地缘政治欧洲的觉醒”,指出欧盟需要加强“权力政治”,发挥国际影响力。参见 Josep Borrell, “Europe in the Interregnum: Our Geopolitical Awakening after Ukraine,” 24 March 2022, <https://geopolitique.eu/en/2022/03/24/europe-in-the-interregnum-ourgeopolitical-awakening-after-ukraine/>。

^③ “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 Don McLain Gill, “ASEAN’s Evolving Dilemma in the Indo-Pacific,” Observer Research Foundation, 22 February 2024, <https://www.orfonline.org/expert-speak/aseans-evolving-dilemma-in-the-indo-pacific>。

^⑤ 颜欣:《体系压力、安全认知与东盟地区安全治理机制变迁》,载《世界经济与政治论坛》,2019年第2期,第104-105页。

重要的是,东盟与欧盟对“印太”的性质认知与美国存在差距,无论是东盟还是欧盟,都更重视“印太”的合作属性,且欧盟长期以来都是东盟的“主要投资者”,东盟对欧盟存在一种特殊的信任感、依赖感,因此,东盟有意愿深化双方战略伙伴关系。

(二) 欧盟与东盟自我战略认知的转变

体系压力推动欧盟与东盟调整自我认知,欧盟希望逐步实现“地缘政治欧洲”角色的转型,通过积极介入国际事务,强化其在国际舞台上的影响力与话语权;东盟则希望加强其“中心地位”建设,力图提升自身在地缘政治格局中的独立性,培育战略优势。

欧盟正经历提升全球参与者地位、加快“地缘政治欧洲”角色转变的过程。自《里斯本条约》签订后,欧盟改组内部机构,推动外交与安全政策协调化、体系化发展,加强其作为全球参与者的地位,构建全球性对外关系网络。随着中美战略竞争加剧对欧盟形成的“空间挤压”、英国脱欧引起欧盟内部震荡,欧盟意识到有必要在当前愈演愈烈的地缘竞争中转变角色,扩大战略空间部署能力,提升欧盟作为地缘政治行为体的主体性和战略空间,工具化其物质力量,重塑世界地缘政治格局。^① 2019年,欧盟委员会主席乌尔苏拉·冯德莱恩(Ursula von der Leyen)宣布打造“欧盟地缘政治委员会”,进一步推动欧盟对外政策的“超国家化”,塑造欧盟在全球范围的“安全提供者”身份。^② 欧洲理事会主席查尔斯·米歇尔(Charles Michel)提出要建立“地缘政治共同体”,提升欧盟集体应对地缘政治挑战的能力。^③ 欧盟对外行动署(EEAS)也通过行动、制度方面的努力支持欧盟塑造国际角色。^④ 为在中美博弈背景下提升自身政治影响力,欧盟于2021年4月出台《欧盟印太合作战略》,这也标志着欧盟试图深度参与“印太”地区的地缘政治竞争。2022年3月,欧盟发布《安全与防务战略指南针》旨在实现全球安全力量的再平衡,塑造欧盟地缘政治力量的新优势。2024年11月,欧盟

^① 解楠楠、张晓通:《“地缘政治欧洲”:欧盟力量的地缘政治转向?》,载《欧洲研究》,2020年第2期,第33页。

^② “Geopolitical Commission Builds on International Partnerships,” European Commission, https://international-partnerships.ec.europa.eu/news-and-events/stories/geopolitical-commission-builds-international-partnerships_en; “Strategic Compass: Making the EU a Stronger and More Capable Security Provider,” European Union External Action, 20 March 2023, https://www.eeas.europa.eu/eeas/strategic-compass-making-eu-stronger-and-more-capable-security-provider_en.

^③ “In Front of the EESC Members President Charles Michel Comments on Prospect of Ukraine EU Membership and Calls for the Creation of a European Geopolitical Community,” European Economic and Social Committee, 19 May 2022, <https://www.eesc.europa.eu/en/news-media/press-releases/front-eesc-members-president-charles-michel-comments-prospect-ukraine-eu-membership-and-calls-creation-european-0>.

^④ Federica Bicchì, Heidi Maurer and Kolja Raube, “Maturation by Practice: Shaping the EU’s International Identity in the Absence of Formal Institutional Change,” *European Security*, Vol.33, No.3, 2024, pp.364-382.

宣布推动“全球门户”计划从初创阶段迈向规模化发展,采用新方式应对地缘政治与地缘经济挑战。为此,欧盟选择与东盟深化战略伙伴关系,强化地缘政治影响力。

东盟自冷战后就将自己视为亚洲地区多边主义的“推动者”,致力于提升国际影响力。随着国际地位的提升,东盟开始谋求更高的战略追求。自2010年第43届东盟部长会议上提出“继续在新兴区域架构中发挥核心作用”后,东盟明确了其以“中心地位”取代“推动者”的战略叙事。^①2019年6月出台的《东盟印太展望》文件明确将“东盟中心地位”设想为促进“印太”地区合作的基本原则。东盟刻意拒绝美、日、澳等“自由开放的印太”名称,而选择“开放、透明、包容的印太秩序”,强调各国“印太战略”不应削弱东盟既有的制度框架,或建立冲突对立的政治集团。《东盟共同体愿景2025》《东盟政治安全共同体蓝图2025》等政策文件强化塑造东盟的外向型角色,维持东盟的中心性与统一性,将东盟共同体建设与东盟对外伙伴关系构建紧密结合,突出东盟在全球政治中的自主性意志。2023年8月,印尼主办东盟印太论坛(AIPF),积极邀请欧洲代表参加,表达了深化东盟与欧盟在“印太”地区的合作愿望。由此可见,东盟旨在进一步巩固其在区域合作中的“中心地位”,希望在这一背景下通过与欧盟的互动构建更深层次的战略伙伴关系。

(三) 欧盟与东盟彼此战略期待的提升

欧盟期望东盟能支持其介入“印太”地区事务,赋予欧盟更大的战略空间以实现其利益延伸、势力扩张的目的。一方面,欧盟希望东盟能在“印太”地区保持战略独立性,避免在大国竞争中陷入“选边站”的被动局面,并期待东盟进一步提升地缘政治影响力,成为维持“印太”地区多边秩序的“有生力量”。在2022年欧盟与东盟领导人峰会上,欧盟委员会主席冯德莱恩提出:“当前欧盟与东盟的战略伙伴关系比任何时候都更加重要,双方都具有多边主义基因,未来将联手实现共同的战略目标。”^②《欧盟印太合作战略》指出:“欧盟与东盟建立充满活力的多领域伙伴关系,欧盟支持东盟中心地位原则,肯定东盟在构建基于规则的区域多边合作框架中所发挥的作用。”^③另一方

^① 东盟作为“推动者”(Driver's Seat)强调的是其在特定领域和议题上的影响力,而中心地位(Centrality Role)则强调东盟形成一种集体外交力量,凸显其在地区事务中的核心和枢纽作用。参见 Kai He and Huiyun Feng, "Role Status and Status-saving Behaviour in World Politics: The ASEAN Case," *International Affairs*, Vol.98, No.2, 2022, pp.375-380.

^② European Commission, "Speech by PresideVon der Leyen at the Opening Ceremony of the EU-ASEAN Commemorative Summit," 14 December 2022, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/speech_22_7729/SPEECH_22_7729_EN.pdf.

^③ "Questions and Answers: The EU Strategy for Cooperation in the Indo-Pacific," European Commission, 16 September 2021, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52021JC0024>.

面,欧盟期望能获得东盟的政治支持,扩大介入“印太”地区地缘政治事务的“权限”,强化其在“印太”地区的战略地位。为实现这一战略目标,欧盟积极表达了深度参与东盟地区论坛(ASEAN Regional Forum)及东盟防长扩大会议(ASEAN Defense Ministers' Meeting Plus)的意愿,并期望能够获得东盟的认可与支持。2023年2月,欧盟同东盟在联合合作委员会会议上就对接“印太”发展战略形成政治共识,促进双方在政策领域的对话与合作。2024年2月,欧盟主办第三届印太部长级论坛,呼吁与东盟增强海洋安全与绿色转型合作,共同维护“印太”地区自由开放的国际秩序,务实推动战略伙伴关系发展。

东盟长期以来一直将欧盟视为捍卫法治、加强多边主义和促进基于多边规则秩序的可信赖伙伴,期望欧盟能够向其提供更多的经济与技术支持,争取更多的资源援助,以强化自身能力建设,切实提高自身的可持续发展能力。经历疫情时代的经济萎缩之后,东盟将发展重点从提高供应链效率转向增强区域经济和供应链的“韧性”和“可持续性”,而欧盟作为东盟第二大对外直接投资伙伴和第三大贸易伙伴,在助力东盟实现经济转型发展上可以扮演更重要的角色。东盟期待欧盟在促进区域发展和提升区域合作水平方面发挥积极作用,尤其是在技术转移、环境保护等领域。另外,东盟期望欧盟能够支持其在区域内的“中心地位”,通过加强政治对话合作,共同推动区域的和平与稳定。鉴于两大区域集团在规范、价值观层面曾存在矛盾与冲突,东盟希望欧盟能够尊重东盟的决策过程和内部多样性,避免将欧盟的价值观和标准强加于东盟国家,以实现真正的平等伙伴关系。据《东南亚态势报告 2024》针对东盟各成员国不同年龄段民众对欧盟看法的调查数据显示,东盟民众认为欧盟对东盟的战略重要性持续增长(仅次于中国、美国和日本),东盟期望欧盟超越规范、经济领域,能在地缘政治层面给予更多的援助。^① 2024年2月,欧盟与东盟在疫情后首次举办外长会议。在会上,东盟领导人明确表示对欧盟战略地位的认可,并表达了希望进一步加强合作,共同应对地缘政治竞争及地区紧张局势的意愿。也正是基于东盟对欧盟地位角色的认可与肯定,双方战略伙伴关系得以持续发展。

(四) 欧盟与东盟战略合作适应性的增强

在大国战略竞争与地缘政治“双回归”背景之下,欧盟与东盟均认识到提升战略

^① Eugene R.L. Tan and Joanne Lin, “Engaging Southeast Asia: The EU’s Role as a Resilient and Reliable Middle Power?” ISEAS-YUSOF ISHAK Institute, ISSUE; 2024, No.41, June 5, 2024, https://www.iseas.edu.sg/wp-content/uploads/2024/04/ISEAS_Perspective_2024_41.pdf.

伙伴关系的必要性与紧迫性,并开始谋求在战略导向、制度协调和合作方式等层面提升彼此间的相互适应。

其一,欧盟与东盟意图实现“战略自主权”与“东盟中心主义”的同频共振,提升战略导向的相互适应。作为“印太”地区被大国竞争“边缘化”的两大区域集团,其战略伙伴关系的建立将成为地区秩序塑造的关键要素。当前,欧盟战略自主蕴含内向和向外两个逻辑:成为一个有韧性的全球参与者(内向型)以及能够在其对外行动领域(外向型)拥有强有力的选择权;^①“东盟中心主义”则谋求实现在制度化、体系化和主动性三维层面的超越,^②体现了更为强劲的战略进取心,积极调动外部力量平衡地区权力结构,展示出更为主动的外交姿态。现阶段,欧盟与东盟都寻求在复杂博弈环境下推进平衡性对外战略,欧盟期望深度参与“印太”地区事务,旨在提升欧洲在“印太”地区的形象和政治影响力,而东盟也期望能借助欧盟的力量平衡各大国竞争关系,维护多边主义规则的运行,对冲大国冲突潜在的战略风险。

其二,欧盟与东盟尝试促进“一体化模式”与“东盟模式”的协调,提升制度适应性。双方均已认识到,在相互尊重差异的前提下,寻求共识的重要性。欧洲一体化模式着重于借助法律和制度的整合,以实现成员国间的紧密联系与合作;而东盟模式则更倾向于采取非正式的、基于共识的决策机制。为达成这两种模式的和谐共存,欧盟与东盟已在多个层级展开深入对话与合作。欧盟推出“增强东盟区域一体化”(A-RISE)项目、“一体化进程与统计监测能力建设项目”(COMPASS)、“增强欧盟与东盟对话工具”(E-READI)来提升东盟一体化决策、执行能力,有效促进东盟机构和成员国之间的协调性。同时,东盟的协商一致、非正式合作原则也促使欧盟改变追求超国家“统一性”的偏好,例如在安全防务领域,欧盟积极参与东盟地区论坛的协商对话,力求在尊重“东盟方式”的基础上帮助东盟解决缅甸危机等社会安全问题。^③

其三,欧盟与东盟发展“务实性合作”与“包容性合作”模式,提升双方行为模式的相互适应。两者之间的区域互动呈现出“持续的外部化”特征,深深嵌入全球治理的进程,拓宽集团间的利益共识,并奠定深化合作的共同基础。在欧盟与东盟的区域互动中,务实性与包容性已成为双方战略伙伴关系的核心行为要素。一方面,欧盟为了

^① Charlotte Beaucillon, “Strategic Autonomy: A New Identity for the EU as A Global Actor,” *European Papers*, Vol.8, No.2, 2023, pp.418-422.

^② 魏玲、陈子恒:《“东盟中心”规范的历史过程和演变机制》,载《外交评论》,2024年第3期,第107页。

^③ “EU-ASEAN: Speech by High Representative/Vice-President Josep Borrell at the 31th ASEAN Regional Forum,” European Union External Action, 27 July 2024, https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-asean-speech-high-representativevice-president-josep-borrell-31th-asean-regional-forum_en.

增强对东南亚地区事务的介入能力,不仅表现出灵活性,刻意弱化规范理念、价值观要素在合作中的地位,而且改革投资合作的准入标准,降低附加条件;^①另一方面,欧盟与东盟基于对自身国际地位的审慎考量,选择通过构建多边合作网络来阻止、削弱及遏制霸权主义的路径。^②为此,它们以推动可持续发展与包容性合作为宗旨,致力于维护多边主义的地区秩序,持续推动战略伙伴关系的深入与发展。

三 战略伙伴关系框架下欧盟与东盟合作的进展

自 2020 年确立战略伙伴关系后,欧盟与东盟在这一关系框架下,不断拓展安全防务、互联互通、规范互动领域的合作,明显增强了战略互动。双方都在谋求培育新的合作增长点,塑造全方位、多层次的战略合作体系。

(一) 安全防务领域:欧盟“安全提供者”与东盟“安全协调者”

欧盟致力于强化其在“印太”地区作为“安全提供者”的身份,主张进一步扩大安全伙伴关系的范围,加强安全合作,并提升海上安全投射能力和对地区安全事务的介入能力。鉴于东南亚地区复杂且敏感的安全环境,以及东盟自身安全能力的局限性,东盟主张通过建立信任机制和开展预防外交来管理冲突和紧张局势,扮演“安全协调者”的角色。双方在安全防务领域的诉求具有部分一致性,这也为双方合作奠定了基础。

一方面,欧盟与东盟以安全对话制度为指引,强化“印太”地区安全合作共识。欧盟逐步提升在以东盟为主导的制度框架中的参与度。东盟地区论坛和东盟防长扩大会议为欧盟提供了参与东南亚地区政治事务的机遇。2018 年至 2021 年间,欧盟主持东盟地区论坛海上安全会间会;2020 年至 2023 年间,欧盟积极参加东盟地区论坛反恐与打击跨国犯罪会间会;继欧盟 2020 年 12 月参加东盟防长扩大会议十周年纪念活动后,欧盟加入东盟防长扩大会议的意愿愈发强烈,在 2024 年 2 月发布的《欧盟—东盟部长级会议联合声明》中,欧盟进一步表达参与东盟防长扩大会议专家工作组观察员计划的想法,东盟也表示愿意随着机制的扩大而积极考虑欧盟的诉求。^③

^① Julie Gilson, “EU-ASEAN Relations in the 2020s: Pragmatic Inter-regionalism?” *International Economics and Economic Policy*, Vol.17, No.3, 2022, pp.727-740.

^② 赵宁宁、张杨晗:《印太视域下欧盟对东盟的合作战略及地缘政治影响》,载《德国研究》,2024 年第 2 期,第 59-60 页。

^③ “EU-ASEAN Ministerial Meeting—Joint Ministerial Statement,” Council of the European Union, 2 February 2024, p.6, <https://asean.org/joint-ministerial-statement-of-the-24th-asean-eu-ministerial-meeting/>.

另一方面,欧盟与东盟将安全领域的议程设置作为切入点,致力于推动安全合作向更加务实、高效方向发展。欧盟成功将“印太关键海上航线”“印太区域信息共享平台”和“加强亚洲安全合作”项目扩散至东南亚地区,期待帮助东盟成员国逐步建立起信息化、数字化、现代化安全合作体系。欧盟认为,海域态势感知能力是改善海洋治理的重要工具,有助于应对海上“混合威胁”,在“印太关键海上航线”第一阶段项目在西太平洋和北非地区取得成功后,欧盟继续拓展与东南亚国家的合作关系,加强信息交换与分析处理能力,开展海上监测、调查、执法和司法合作。^①

目前,新加坡、菲律宾、印尼等国家采用“印太区域信息共享平台”(Indo-Pacific Regional Information Sharing,简称“IORIS”)打造区域联通的数字网络,推动海上防卫与海上执法能力的现代化发展。2023年2月,菲律宾以及太平洋国家的海上执法机构在IORIS平台的指导下进行桌面演习,提升区域海事信息共享的能力。2023年3月,菲律宾建立国家层面的IORIS治理结构,进一步扩大与欧盟在海事监测领域的合作,提升双方信息管理机构之间的互操作性。^②2023年5月,欧盟与印度尼西亚举办首届IORIS指导委员会会议,致力于提升“印太”地区国家海事信息共享与危机处理能力。

欧盟还实施了“加强亚洲安全合作”项目,旨在提升其在东南亚地区的影响力,促进双方安全合作由对话层面深化至实际行动。欧盟与马来西亚、印度尼西亚、新加坡、越南和泰国在该项目框架下建立安全伙伴关系,增强其在反恐、预防暴力极端主义、保护网络安全、维护海洋安全与危机管理等领域的行动能力。欧盟还试图提升在东南亚地区“有意义的欧洲海军存在”(Meaningful European Naval Presence),以法德为首在东南亚海域开展小规模军事外交行动,举办海上联合军事演习,推动海上防卫与海上执法能力现代化发展。欧盟还通过打击全球网络犯罪行为(Global Action on Cyber-crime)项目帮助东盟成员国提升打击网络犯罪的能力,在保护关键通信基础设施问题上与东盟建立信任措施。^③此外,欧盟还希望在东南亚地区发挥危机管理领导者角色。2020年1月,欧盟启动“提高东盟灾害管理人道主义援助协调中心和东盟应急机

^① “CRIMARIO—Critical Maritime Routes Indo-Pacific,” European Commission, 4 August 2022, https://fpie.europa.eu/projects/crimario-critical-maritime-routes-indo-pacific_en.

^② “Interconnecting National Maritime Agencies to Strengthen Maritime Security and Safety in the Philippines,” EU CRIMARIO, 29 March 2023, <https://www.crimario.eu/interconnecting-national-maritime-agencies-to-strengthen-maritime-security-and-safety-in-the-philippines/>.

^③ “Co-Chairs’ Summary Report: Secend Regional Forum Inter-sessional Meeting on Security of and in the Use of Information and Communication Technologies,” ASEAN Forum, 28–29 March 2019, <https://aseanregionalforum.asean.org/wp-content/uploads/2019/06/Co-Chairs-Summary-Report-of-the-2nd-ARF-ISM-on-ICTs-Security-Singapore-....pdf>.

制能力的综合计划”,指导东盟内部形成协调性应急合作体系。^① 2021 年 9 月,首届东盟—东盟卫生峰会探讨医疗行业的新兴趋势以及医疗保障体系的改革方案,明确推进数字医疗发展的合作方向。^② 2024 年 6 月,在德国的支持下,东盟启动“东盟一体化健康网络”,协同构建跨境一体化医疗服务系统,完善区域卫生治理架构。^③

(二) 互联互通领域: 欧盟“主要投资者”与东盟“核心参与者”

欧盟理事会明确提出互联互通合作是欧盟与东盟区域间关系的核心,承诺将为东盟互联互通规划提供稳定的资金、技术投资。^④ 《欧盟外交与安全政策的全球战略》指出,欧盟的繁荣与“互联互通的亚洲”之间存在紧密联系,欧盟承诺积极参与亚洲地区互联互通建设,突出互联互通议题的战略价值。^⑤ 从东盟的角度看,它寄望于实现东盟自主提出的《东盟互联互通总体规划 2025》,并将其作为连接东南亚地区互联互通战略和倡议的纽带,支持建设包容、可持续和具有韧性的东盟共同体,但由于东盟内部发展水平差异较大,东盟对外部投资的依赖性与需求性较强,因此需要秉持包容开放的态度寻求外部合作。在这一背景下,第 23 届东盟—东盟部长级会议通过《东盟—东盟关于互联互通的部长级联合声明》,重申双方加强互联互通协作的重要性,计划在经贸、可持续联通、基础设施建设等关键领域拓展合作。

其一,欧盟与东盟致力于深化经贸合作关系,促进自由贸易协定谈判发展,为加强产业链、供应链韧性奠定基础。近年来,欧盟与东盟决定重启区域自由贸易协定谈判,尤其是在欧盟与新加坡、越南的自由贸易协定生效之后,其经济效益也促使欧盟与印度尼西亚、泰国、菲律宾、马来西亚的谈判进程明显加快,各方领导人会晤频次有所增加,达成了解决市场准入问题的基本共识。^⑥ 第 19 届东盟—东盟经济部长会议正式

^① “EU Announces Support to Humanitarian and Emergency Response in ASEAN,” AHA Center, 27 January 2020, <https://ahacentre.org/press-release/eu-saha-programme-launch/>.

^② “Inaugural ASEAN-EU Health Summit Discusses Transformative Solutions,” EU-ASEAN Business Council, 17 September 2021, <https://www.eu-asean.eu/inaugural-asean-eu-health-summit-discusses-transformative-solutions/>.

^③ “ASEAN-Germany Supports the Launch of ASEAN One Health Network in Strengthening Regional Resilience Against Emerging Diseases,” Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, 19 June 2024, https://www.thai-german-cooperation.info/en_US/asean-germany-supports-the-launch-of-asean-one-health-network-in-strengthening-regional-resilience-against-emerging-diseases/.

^④ “Council of the European Union: Conclusions on EU-ASEAN Relations,” Council of the European Union, 22 June 2015, <https://eurocham.org/council-of-the-european-union-conclusions-on-eu-asean-relations/>.

^⑤ “Explaining the European Union’s Approach to Connecting Europe and Asia,” European Commission, 19 September 2018, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/memo_18_5804.

^⑥ Ulrich Jochheim and Dorothee Falkenberg, “Trade Negotiations Between the EU and ASEAN Member States,” European Parliamentary Research Service, EPRS Briefing, PE 754.629, December 2023, pp.5-6, [https://www.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI\(2023\)754629](https://www.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2023)754629).

通过了由东盟—欧盟贸易和投资联合工作组递交的《东盟—东盟 2024—2025 年贸易投资工作计划》，该计划明确将工作重点聚焦于区域间自由贸易协定规则与标准的制定上。同时，欧盟与东盟亦致力于构建公私合作伙伴关系平台，以进一步推动经贸合作的深入发展，特别是在欧盟与东盟工商峰会上，双方同意将加强私营部门间的对话与交流，全面协调公私部门利益，从而有效促进区域间贸易与投资的可持续发展。

其二，欧盟与东盟致力于推动可持续发展合作，增强生态环境、数字技术与经济建设的协调性和可持续性。一方面，欧盟发挥其在气候与环境治理层面的资源优势，塑造节能减排、渔业资源管理、碳边境调节机制等领域的规范标准，并协助东盟实现各项经济可持续发展目标。例如，欧盟投资东盟建设打击非法的、不报告和不受管制的捕捞活动(IUU)网络，强化执法能力与体系建设，帮助东盟成员国完善渔业资源管理法规。^① 欧盟还将绿色协议外交延伸至东南亚地区，发起“欧洲绿色团队倡议”(Green Team Europe Initiative)，出资 3000 万欧元推动东南亚地区的清洁能源转型与绿色经济发展，对接“东盟绿色倡议”的落实。^② 另一方面，欧盟与东盟将数字经济合作视为增强供应链韧性的关键。欧盟与东盟开展关于东盟数字指数(ASEAN Digital Index)的对话工作，将其作为“衡量数字化进展及其对社会和经济影响的政策工具”，在“增强欧盟—东盟区域对话工具”的支持下双方加强数字化技术合作，并就日后开展技术能力协作建立对话平台。^③ 欧盟与新加坡于 2023 年 2 月建立数字伙伴关系，推动数字贸易协定谈判，同时还与菲律宾、越南强化在数字技术培训、数字基础设施建设以及数字创新平台建设等领域的合作。^④

其三，欧盟与东盟致力于投资基础设施建设，提升基础设施项目的规划、建设和管理能力，确保项目的可持续性和环境友好性。截至 2020 年，欧洲投资银行向东盟资助 32 个项目，投资额高达 18 亿欧元，同时在农村发展、交通运输、可再生能源、废弃物和

^① Reinhard Biedermann, “The EU’s Connectivity Strategy Towards ASEAN: Is a ‘European Way’ Feasible?” *European Foreign Affairs Review*, Vol.24, No.4, 2019, p.582.

^② “European Union launches a Green Team Europe Initiative in Partnership with South East Asia,” European Commission, 19 November 2021, <https://ec.europa.eu/newsroom/clima/items/727647/en>.

^③ “ASEAN and EU Work Together towards Establishing an ASEAN Digital Index,” European Union External Action, 24 May 2021, https://www.eeas.europa.eu/eeas/asean-and-eu-work-together-towards-establishing-asean-digital-index_en.

^④ “Digital Transformation in Vietnam Will Be Accelerated Thanks to EVFTA,” Vietnam Global, 16 November 2020, <https://vietnamnet.vn/en/digital-transformation-in-vietnam-will-be-accelerated-thanks-to-evfta-687812.html>; “Digital Economy Package Philippines,” Global Gateway, February 2024, https://international-partnerships.ec.europa.eu/document/download/9fad4b92-bf39-4515-b1a9-28f55ace1484_en?filename=EU-Philippines-digital-economy-package.pdf&prefLang=fr.

水资源等关键领域筹资 107 亿欧元。^① 2021 年 12 月,欧盟推出“全球门户”计划,将东南亚地区视作推行基础设施战略的重要支点,承诺在“全球门户”计划框架下于 2027 年前为东盟提供 100 亿欧元一揽子投资计划,支持东盟基础设施建设。现阶段,欧盟“全球门户”计划援助的旗舰项目主要有老挝的林业、农业与高速公路项目;柬埔寨的污水治理厂项目;越南的水电站、风力发电站项目;菲律宾的基站项目以及印尼的智慧城市和新能源城市交通项目。^② 2024 年 5 月,欧盟与东盟举办有关建立东盟区域基础设施研究的战略研讨会,计划在技术共享、科学研究方面增强合作,为深化基础设施建设合作赋能。^③

(三) 规范互动领域: 欧盟“规范性权力”与东盟“规范影响力”

在战略伙伴关系框架下,欧盟采取更为务实的方式向东盟输出规范性权力,尽量避免双方规范对抗加剧。而作为小国集团,东盟不愿仅仅被视为欧盟规范的被动接受者,事实上,东盟也在积极发挥其“规范影响力”,重塑地区规范。^④

其一,项目合作促使欧盟的“规范性权力”更加务实,有效提升了东盟的认可度。欧盟借助丰富多元化的对外援助项目输出规范准则,向东盟提供技术、资金援助,展示出“合作”而非“领导”的姿态,逐步转变以往制裁的强硬手段,推动规范互动从构想、政策层面向实践层面转化,切实提升东盟的能力建设。“欧盟对东盟区域一体化支持”项目(ARISE+)援助 4100 万欧元,帮助东盟完善相关贸易法律、法规,提高贸易监管透明度并逐步精简非关税措施,减少区域内贸易壁垒。欧盟还帮助东盟提高海关领域业务能力,联合制定海关执法标准,完善东盟海关过境系统。另外,“强化欧盟—东盟对话工具”项目(E-READI)支持东盟国家在立法、政策制定和执行方面与欧盟标准接轨,例如在网络安全领域,欧盟转让和分享如何保护网络系统免受攻击的知识和技

^① “EIB to Support Green Infrastructure Development and Climate Resilience in ASEAN Countries with EUR 150 Million,” European Investment Bank, 14 February 2020, <https://www.eib.org/en/press/all/2020-057-eib-to-support-green-infrastructure-development-and-climate-resilience-in-asean-countries-with-eur-150-million>.

^② “EU-Association of Southeast Asian Nations (ASEAN); Project Example,” European Commission, 2 February 2024, https://international-partnerships.ec.europa.eu/document/download/af325d1b-8ffd-42b9-b178-ffc2a0753728_en?filename=EU-ASEAN-GG-info%20graphic.pdf.

^③ “Experts, Policymakers, Researchers Contribute to ASEAN Regional Research Infrastructure Strategy at EU-ASEAN Workshop,” Delegation of the European Union to the Association of Southeast Asian Nations, 30 May 2024, https://www.eeas.europa.eu/delegations/association-southeast-asian-nations-asean/experts-policymakers-researchers-contribute-asean-regional-research-infrastructure-strategy-eu-asean_en?s=47.

^④ 作为小国集团,东盟扮演的是合作进程促成者的角色,而非秩序构建的主导者。真正推动南海区域秩序稳定的是作为大国的中国,这也是不能将东盟的规范性影响力与欧盟进行类比并界定为规范性权力的主要原因。参见贺嘉洁:《东盟的规范性影响力及其在南海问题中的作用》,载《世界经济与政治》,2021 年第 7 期,第 151 页。

术经验,使东盟在网络安全能力建设融入欧盟规范。^①

其二,制度构建强化欧盟与东盟的规范互动,显著提高东盟的“规范影响力”。东盟早期深受欧盟规范设计的影响,不过随着自身经济与政治力量的提升,国际影响力显著增强,正逐步完成对自身规范的重构认知,尤其是在战略伙伴框架下与欧盟建立起在制度构建层面相对平等的规范互动关系。^②当前,东盟依赖自身作为区域关系网络的中心及所带来的关系性权力发挥规范影响力,对外实现“关系平衡”,对内实现“软区域主义”(Soft Regionalism),^③并在与欧盟的制度构建合作中实现规范互动。欧盟积极融入东盟地区论坛,与东盟成员国共同举办反恐与打击跨国犯罪会间会、海上安全会间会,尊重东盟的安全利益与合作规范,共同协商制定合作规划。2024年7月,欧盟与新加坡在东盟地区论坛框架下共同主持化学、生物、放射性与核(Chemical, biological, radiological and nuclear, CBRN)威胁研讨会,讨论推动欧盟 CBRN 卓越中心与东盟 CBR 防御专家网络共同制定监测标准与合作计划。^④借助制度框架的构建,东盟获得与欧盟平等开展规范对话合作的机会,显著提升双方规范互动能力,体现了彼此日渐增长的信任感。

其三,利益驱动弱化欧盟与东盟规范层面的对抗,增强双方规范互动的协调性。以往欧盟多采取强硬手段向东盟输出人权、民主价值观,极易引起东盟的抵触情绪;如今考虑到东盟日益增强的经济实力与战略价值,选择以更加灵活的方式促进规范互动。欧盟承认东盟人权委员会(AICHR)在东南亚地区的地位,支持东盟自主完善人权保护领域的规范与标准。^⑤2023年5月,欧盟与东盟人权委员会召开有关环境气候变化领域人权保护的会议,与东南亚地区非政府组织、企业共同探讨《公司可持续性

^① 谭佩琳、文峰:《接纳与抵触:欧盟与东盟网络治理中的规范扩散探究》,载《世界经济与政治论坛》,2024年第5期,第32-33页。

^② 文峰、谭佩琳:《欧盟与东盟的规范互动及其利益拓展——“规范性力量”的视角》,载《东南亚研究》,2023年第1期,第102-103页。

^③ 贺嘉洁:《东盟规范性影响力的困境与张力——以东帝汶加入东盟为例》,载《复旦国际关系评论》,2022年第2期,第159-160页。

^④ “Singapore and the European Union Co-chair ASEAN Regional Forum (ARF) Workshop on Detection, Response, and Deterrence of Chemical, Biological and Radiological Incidents,” EU CBRN Centres of Excellence, 20 July 2024, https://cbrn-risk-mitigation.network.europa.eu/news-1/singapore-and-european-union-co-chair-asean-regional-forum-arf-workshop-detection-response-and-2024-07-20_en.

^⑤ Jamie Stacey, “Contesting the ‘Promotion’ and ‘Protection’ of Human Rights: A Critical Understanding of the ASEAN-EU Relationship through Representational Force,” *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, Vol.42, No.1, 2024, pp.20-23.

尽责指令》(CSDDD)等标准的制定,提升双方的规范互动。^① 2023年10月,东盟代表前往法国斯特拉斯堡与欧洲人权法院(ECHR)商讨人权政策问题,为深化经贸合作创造条件。

四 战略伙伴关系框架下欧盟与东盟合作的阻滞因素

尽管欧盟与东盟战略伙伴关系稳步提升,彼此联系愈发紧密,但外部干预、能力不足、规范差异以及内部分歧等问题日益凸显,成为双方战略伙伴关系持续发展升级的障碍因素。

(一) 主要大国对东南亚的战略投入客观上限制了欧盟与东盟战略伙伴关系的发展

鉴于东南亚地区地缘政治重要性,主要大国纷纷将东南亚地区视作施加影响力的重要战略支点,增加在“印太”地区的战略投入。但随着地区大国“印太战略”的持续推进,这种“战略投资”关系会转化为地区竞争,冲击战略伙伴关系的稳定性。

以美国、日本、印度和澳大利亚为首的“四国集团”在“印太”地区相互配合,提升介入“印太”事务的能力,并与东盟积极拓展战略合作领域,成为东盟能力建设的重要依赖伙伴。美国、日本、印度和澳大利亚与东盟建立全面战略伙伴关系,美国实施战略安抚政策,为东盟提供防务安全保障;日本为东盟的互联互通发展、区域经济一体化建设提供动力;印度凭借其地理位置优势与东盟建立紧密合作关系,推动“印太倡议”与“印太展望”的全方位对接;澳大利亚为东盟在海上安全治理领域提供支持。^②

中国、英国、韩国等国也积极部署与东盟深化合作的战略,与欧盟在该地区的合作项目存在重叠,故而对欧盟的作用产生替代效应。中国率先与东盟提升为全面战略伙伴关系,实现产业链供应链深度融合,数字经济、绿色经济合作方兴未艾,与东盟建立

^① “AICHR Regional Consultation: Business and Human Rights, Environment and Climate Change in ASEAN,” The ASEAN Secretariat, 29 May 2023, <https://asean.org/aicmr-regional-consultation-business-and-human-rights-environment-and-climate-change-in-asean/>.

^② 刘鸣、陈永、束必铨:《“印太战略”:以美印日澳的战略逻辑、利益与策略选择为分析视角》,载《东北亚论坛》,2021年第2期,第17-18页;徐万胜、王佳睿:《冷战后日本对东南亚外交的脉络、逻辑与影响》,载《南洋问题研究》,2024年第1期,第5-6页;Gurjit Singh, “The India ASEAN AOIP-IPOI Cooperation,” Observer Research Foundation, 15 October 2022, <https://www.orfonline.org/expert-speak/the-india-asean-aqip-ipoi-cooperation>; The Hon Anthony Albanese MP, “‘Melbourne Declaration’ Affirms ASEAN and Australia Partnership for the Future,” Prime Minister of Australia, 6 March 2024, <https://www.pm.gov.au/media/melbourne-declaration-affirms-asean-and-australia-partnership-future>.

起紧密的相互依赖关系,具有极强的不可替代性。英国于2021年8月与东盟建立对话伙伴关系,重点创造绿色就业机会,加强安全合作,促进科技伙伴关系;韩国也主动提出要将与东盟的关系升级成为全面战略伙伴关系,力求超越经济安全合作,在公共卫生、文化交流、数字化转型、能源转型领域有所突破。^①

而欧盟与东盟的关系刚刚迈入战略伙伴关系阶段,除经济支持之外,欧盟所能调动的资源非常有限,大量合作项目难以落实,尤其是在基础设施建设、清洁能源转型、数字技术合作等领域面临上述大国的同质竞争,这弱化了双方合作的“唯一性”。

此外,一些小多边机制如澳大利亚—印度—印度尼西亚的三边对话;澳大利亚、马来西亚、新西兰、新加坡和英国之间的《五国联防协议》;美国—湄公河伙伴关系以及美国与菲律宾、马来西亚、越南、泰国的安全同盟体系也对以东盟为主导的区域制度框架造成冲击,迫使东盟成员国选边站,给欧盟与东盟战略合作关系带来了“离散效应”。

(二)能力不足限制欧盟与东盟战略伙伴关系发展

尽管欧盟—东盟战略伙伴关系框架设立了一系列合作目标,但双方有限的能力建设、资源配置难以满足彼此的利益预期,合作关系的可替代性增强,从而限制战略伙伴关系的可持续发展。

欧盟内部的债务危机、难民危机、政治分歧和领导权之争等对欧洲一体化进程产生负面影响,也削弱了欧盟对外战略的实施能力。目前来看,欧盟的综合实力(硬实力与软实力)难以支撑其发挥全球领导力。比如在防务安全方面,欧盟各国国防工业规模普遍较小,发展也很不均衡,军备研发和采购更是各自为政,集体防务能力发展受限,同时由于缺乏统一的欧洲军队,欧盟难以将军事影响力有效投射至“印太”地区,欧盟与东盟的军事合作缺乏进一步深化的基础。^②虽然欧盟的经济总量在全球名列前茅,但在数字化转型等前沿领域的发展速度落后于美国和中国。此外,受乌克兰危机与对外政策偏好的影响,欧盟战略投资的重点仍是地中海地区和非洲地区,“印太战略”框架下欧盟的行动也主要集中在西北印度洋地区,例如,欧盟海军“阿塔兰特”行动长期以来的演习范围局限在西北印度洋地区;欧盟“海上存在协调”行动也主要

^① “Minister of Foreign Affairs Park Jin Holds Meeting With ASEAN Committee in Seoul,” Republic of Korea Ministry of Foreign Affairs, 9 June 2022, https://www.mofa.go.kr/eng/brd/m_5674/view.do?seq=320725.

^② “Defence: Is the EU Creating a European Army?” European Parliament, 9 December 2023, <https://www.europarl.europa.eu/topics/en/article/20190612STO54310/eu-army-myth-what-is-europe-really-doing-to-boost-defence>.

集中于几内亚湾与西北印度洋地区,故而对东南亚地区的投入相对较弱。

东盟在推进合作进程中也面临能力不足的问题。东盟缺乏足够的资金来实现其可持续发展目标,根据《释放东南亚的可持续金融潜力》报告指出,印度尼西亚、马来西亚、菲律宾、泰国和越南东盟五国推动经济转型进程面临巨大的债务危机,市场融资缺口巨大。^①有关联合国对可持续发展目标调查显示,东南亚国家到2030年大概率无法实现其17项可持续发展目标中的任何一项,更为严重的是有关减少不平等、促进和平、正义的社会和建立有效、负责任、包容的机构的目标在东南亚地区出现了退步。^②加之东盟在与欧盟的能力建设合作中长期被视作被动参与者(Passive Actors),难以与欧盟形成相互匹配的互利关系。

(三) 规范差异限制欧盟与东盟战略伙伴关系发展

欧盟长期将自身视为“规范性力量”,强调其规范和价值观的“普世意义”,借助规范扩散的方式拓展其利益。同样东盟也拥有自身所偏好的规范模式,双方在规范互动中的差异与分歧依然存在。

欧盟是侵入型规范力量(Intrusive Normative Power),在规范互动中仍有“十字军精神”和“监管帝国主义”的痕迹,依托话语权与规范能力优势而“恃强凌弱”,强行推广欧盟所倡导的价值原则。^③欧盟利用监管、竞争、重建和援助项目这四个政策工具来展现其规范影响力,并试图重塑目标国的国内政治以提升自己的领导力。东盟是包容性规范力量(Inclusive Normative Power),通过互动化与社会化实现多边主义,坚持不干涉内政理念,尊重差异性并遵循协商一致原则。这种显著的规范偏好差异容易导致欧盟与东盟之间的矛盾。

一方面,在机制建设层面,欧盟与东盟的不对称性显著,欧盟部分机制建设具有的超国家性质,也要求其成员国的司法机构愿意并能够接受其管辖。东盟机制建设主要依托于国家间机构,政府间主义占绝对主导地位,而缺少技术、实用主义驱动的超国家主义理念,^④所以双方共同构建的合作机制缺乏执行力,大多只能停留在倡议层面。另一方面,东盟认为欧盟在规范议题上实施“双重标准”。欧盟对柬埔寨、缅甸等非重

^① “Unleashing Sustainable Finance in Southeast Asia (November 2022),” The Circulate Initiative, 7 July 2024, <https://www.thecirculateinitiative.org/projects/unleashing-sustainable-finance-in-southeast-asia>.

^② “Asia and the Pacific SDG Progress Report 2020,” United Nations, 2020, https://www.unescap.org/sites/default/files/publications/ESCAP_Asia_and_the_Pacific_SDG_Progress_Report_2020.pdf.

^③ Jiajie He, “Normative Power in the EU and ASEAN: Why They Diverge,” *International Studies Review*, Vol. 18, No.1, 2016, pp.94-96.

^④ 巩潇泫、贺之杲:《地区一体化组织间的规范扩散与竞争——以欧盟—东盟关系为例》,载《教学与研究》,2022年第6期,第92页。

大利益国家在民主与人权问题上往往采取更为强硬的措施,以贸易制裁、中止援助为威胁手段干预他国内政,影响东盟社会的团结稳定。^①此外,与宏观层面的规范互动不同,欧盟在涉及自身利益的具体领域会保持强硬态度,迫使东盟接受“欧盟标准”。欧盟以不符合可再生能源指令(Renewable Energy Directive)为由对印度尼西亚、马来西亚大力发展的棕榈油产业进行进口限制,实则带有强烈贸易保护主义色彩,破坏公平的国际贸易秩序。^②欧盟还以渔业管理行动、渔业劳工待遇未能达到“欧盟标准”为由,将越南、柬埔寨等列入“黄牌”“红牌”警告名单,通过贸易制裁措施强迫相关国家作出妥协与让步。^③这显然不利于双方伙伴关系的进一步发展。

(四)内部分歧限制欧盟与东盟战略伙伴关系发展

欧盟与东盟作为区域一体化的典范,也无法摆脱“集体行动困境”带来的负面影响,尤其是欧盟与东盟内部以及欧盟与东盟之间的认知与行动分歧增加冲突的可能性,致使区域组织难以凝聚集体力量、建立紧密的合作关系。这种认知与行动分歧主要表现在成员国之间对战略伙伴关系目标和优先级的不同理解,以及在具体政策执行上的不一致。

一方面,欧盟与东盟存在彼此信任缺失问题。欧洲各国政府尚未给予东盟充分的重视,部分欧盟领导人甚至认为对“印太”地区过度关注可能会削弱欧洲的全球影响力。东盟部分成员国的民主化改革、政权更迭问题频生,引发欧盟的不满,使其依旧保持谨慎、克制态度处理双方关系。欧盟与东盟高层之间的政治会晤机制也缺乏连贯性,欧盟重要领导人多次缺席东盟主办的国际会议。^④同时,东盟对欧盟的不信任感也在加剧。《东南亚态势报告:2024》显示,东南亚国家对欧盟维护自由贸易秩序的信任度下跌八个百分点,对欧盟政治影响力的评估也呈现明显下滑趋势,特别是文莱、印度尼西亚、老挝三国对欧盟的评价因贸易规则冲突问题等急转直下,严重影响东盟内

^① “Cambodia’s National Assembly Blasts EU Resolution on Garment Preferences,” Radio Free Asia, 2 December 2024, <https://www.rfa.org/english/cambodia/2024/12/02/cambodia-tariff-preferences/>; “Myanmar: EU Restrictive Measures Renewed for a Further Year,” Council of the European Union, 26 April 2024, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/04/26/myanmar-eu-restrictive-measures-renewed-for-a-further-year/>.

^② Hosuk Lee-Makiyama, “EU-ASEAN: Shared Objectives, Severed Trust,” European Center for International Political Economy, 14 July 2023, <https://ecipe.org/publications/euasean-shared-objectives-severed-trust/>.

^③ Valeria Tabelli, “Combating Illegal, Unreported and Unregulated (IUU) Fishing in Vietnam—The EU’s Yellow Card,” EIAS, October 10 2024, <https://eias.org/publications/op-ed/iuu-fishing-in-vietnam/>.

^④ Hosuk Lee-Makiyama, “EU-ASEAN: Shared Objectives, Severed Trust,” *European Center for International Political Economy Policy Brief*, No.8, 2023, pp.7-8.

部对欧盟认知的统一性。^① 双方的疑虑难以在短时间内消除,给彼此带来信任危机。

另一方面,欧盟与东盟对地区热点问题的政治立场存在分歧。面对乌克兰危机,东盟内部态度十分复杂,新加坡是唯一跟随欧盟对俄罗斯实施经济制裁的东盟成员国,其他成员国的态度则是模棱两可,并未给欧盟提供实际的声援。巴以冲突中,欧盟偏袒以色列的“双重标准”引发东盟的不满,印度尼西亚、马来西亚和文莱多地爆发民间抗议行动,对欧盟的好感度与信任感降幅显著。在对华政策上,欧盟将中国定位为经贸领域的竞争者和政治领域的制度性对手,突出“安全化”思维,在意识形态上对华敌意不断加深,^②挑拨地区间关系,这与东盟内部加强对华交流合作的主流观点不符,有违东盟的意愿。

五 战略伙伴关系框架下欧盟与东盟合作的多元影响

经过四年的发展,欧盟与东盟的战略伙伴关系已实现了从政策规划、制度框架构建到具体务实行动的全方位转变,成为双方在大国竞争、地缘政治回归背景下突破外部限制,拓展战略生存空间,保持对外关系自主性的一个有效举措,也在一定程度上提升了双方的国际话语权与国际影响力,而双方战略伙伴关系的发展,也在当前的国际体系中产生一系列多元影响。

第一,欧盟与东盟战略伙伴关系的发展,有助于提升多边主义国际秩序的潜在韧性。欧盟依托与东盟的战略合作在大国竞争博弈之中提升战略自主性,避免被边缘化,致力于促进自身能力的全面发展,主动加强对冲策略,化外部压力为谋求战略自主的内在动力,努力成为大国政治中的“一极”与国际权力的平衡者。东盟深入践行“东盟中心主义”,提升“东盟中心”的制度框架的应用性与适应性,在大国博弈格局下创造独立空间,维护其在动荡政治格局之中的自主性,防止自身沦为大国博弈的“马前卒”。同时,欧盟与东盟战略合作的持续深入有助于对冲霸权主义和强权政治所带来的地缘政治风险,展示出欧盟和东盟在“印太”地区的战略进取心,借助多边主义合作来创造发展机遇。现阶段,欧盟不断提高在东盟主导的区域架构的参与度,在配合支持“东盟中心主义”的基础上扩大自身影响力,逐步成为塑造“印太”地区国际权力结

^① Sharon Seah et al., “The State of Southeast Asia 2024 Survey Report,” ISEAS-Yusof Ishak Institute, 2024, pp.18-20, <https://www.iseas.edu.sg/centres/asean-studies-centre/state-of-southeast-asia-survey/the-state-of-southeast-asia-2024-survey-report/>.

^② 钟艺琛:《欧盟委员会的扩权与欧盟对华政策的嬗变》,载《欧洲研究》,2023年第4期,第29页。

构的重要力量。^① 东盟则利用与欧盟深化合作的契机提升实力,逐步构建起符合东盟战略利益与偏好的合作体系,为其在新一轮地缘政治竞争中获得战略主动创造了有利条件。

第二,欧盟与东盟战略伙伴关系的发展有助于增强欧盟与东盟区域间合作的效能,为全球范围内不同发展模式的国际行为体的战略合作提供参考范本。一方面,欧盟与东盟战略伙伴关系的发展为区域集团间的深化合作提供了经验借鉴。欧盟与东盟的战略合作更加注重效率与执行力,不局限于叠加对话协商制度来拉近关系,而是向务实行动转变,寻求在关键合作领域取得突破性进展。另一方面,欧盟与东盟正经历着从“捐助者—受助者”模式向更为平等的关系模式的转型,这一转变体现在双方于政策制定及国际事务领域内所展现出的相互尊重与协作精神。如果这一势头得以保持,那么相关的政策实践对于探索发达国家与发展中国家深化合作的路径大有裨益。此外,欧盟与东盟在大国竞争与地缘政治“双回归”环境下展示出的适应性与主动性也启发区域组织、国家应发挥集体力量,深化战略合作,进一步维持开放、包容的国际秩序。

但是,欧盟与东盟战略伙伴关系未来的发展方向仍然存在不确定性,欧盟试图在伙伴关系架构中植入的某些主张,可能会增加“印太”地区的地缘政治复杂性。比如欧盟仍将南海和台湾海峡视作其“印太”战略关切,向该区域增加战略资源投入,并加大了相关地区的军事行动规模与频率,还设置所谓“南海问题对话机制”,为东盟少数成员国非法主张站台背书。菲律宾、越南也在积极争取欧洲支持其在南海的非法行动,助推“南海问题国际化”。上述行为侵犯了中国的国家利益,增加了中国维护南海主权与海洋利益的压力,进一步激化地区矛盾。

另外,欧盟对“印太”地区事务的过度介入可能会使东盟的战略角色愈发工具化,使东盟深陷大国博弈、地缘政治竞争的漩涡之中,反而会降低东盟的自主性与独立性,导致双方的战略伙伴关系面临冲击。

六 结语

欧盟与东盟战略伙伴关系的建立标志着两大集团从以往“对话式合作”向“务实

^① Igor Driesmans and Gabriele Visentin, “The EU and ASEAN: Strategic Partners in the Indo-Pacific Era,” *AEI Insights*, Vol.8, No.1, 2022, pp.10-11.

型合作”的转变。这是欧盟通过进一步介入“印太”地区事务来塑造全球行动者、安全提供者身份的战略追求,也是东盟全方位提升能力建设、维护东南亚周边权力结构平衡的重要举措。战略伙伴关系框架下欧盟与东盟的合作较之前更加深入,不仅在自由贸易、绿色和数字经济转型、互联互通建设、非传统安全治理等领域落实程度有所提升,还在军事防务、海上安全、混合威胁等关键领域创造新的合作增长点。尽管欧盟仍是资金、技术、规范等资源的主要输出方,但东盟的协同性与互动性也显著提升,双方正向着平等伙伴关系过渡。

未来欧盟与东盟将在全球政治格局中发挥更关键的作用,双方战略伙伴关系的深化势必会对国际政治格局重构产生不小的影响。随着中美大国竞争加剧,全球战略焦点向“印太”地区转移,欧盟不甘在当前国际权力结构的演变中被持续边缘化,于是追求独立于中美之外的战略自主权,使其朝着国际格局中独立一极的方向迈进。东盟也不甘陷入被动“选边站”的境地,期望通过强化“东盟中心地位”保障自主性,寻求获得更多元化的合作机遇与选择空间。因此,欧盟与东盟深化战略合作将在印太地区形成一股“新力量”,有助于双方在“印太”地区乃至全球舞台上发挥更大作用。此外,欧盟介入“印太”地区事务将在供应链安全、基础设施建设项目、信息技术等关键领域对华开展竞争,同时欧盟与东盟部分国家在南海和台海等战略要地“大做文章”,既扰乱了地区秩序,也对中国的国家利益造成了不利影响。

身为维护地区安全与和平的负责任大国,一方面,中国需要警惕欧盟与东盟战略合作中的“不和谐因素”,防止欧盟“战略自主权”在“印太”地区被过度利用而成为其扩张势力、激化地缘矛盾的手段。另一方面,中国应继续与欧盟、东盟深化全面战略伙伴关系,加强战略性对话和建设性对话,拓展在新兴领域的互利合作,提升全球治理、区域治理协同度,坚决抵制霸权主义与孤立主义,积极维护和践行多边主义,共同塑造更加公平、合理的国际秩序。

(作者简介:李雪威,山东大学东北亚学院教授;李佳兴,山东大学东北亚学院博士研究生。责任编辑:张海洋)