

# 欧盟海洋安全治理论析\*

陈 菲

**内容提要:**从《欧盟综合海洋政策》的出台到《欧盟海洋安全战略》的实施来看,欧盟海洋安全治理的演进和发展具有鲜明的欧盟特色。近些年,作为长期被忽视的海上力量,欧盟开始在海洋安全治理领域不断发力。它积极探索能够有效应对安全挑战多元化的新型海洋安全治理模式,将分散隔离、职能重叠的治理单元转变为整合集成、协调统一的综合治理框架。欧盟海洋安全治理的开拓性尝试对全球海洋大国均有一定的借鉴意义。

**关键词:** 欧盟 海洋安全战略 海洋安全治理 综合海洋政策

欧洲海洋安全是欧洲安全在地理空间和功能领域上的重要延伸,是欧洲整体安全的重要组成部分。但在2010年之前,国内外学术界对于欧洲安全的考察较少从海洋维度展开。美国智库大西洋理事会的马格努斯·诺登曼(Magnus Nordenman)曾经指出:“不同于亚太区域主要被视为海洋环境,欧洲通常被认为是一种陆地形式的存在,欧洲作为一个大洲,其命运被牢牢嵌入巨大的欧亚大陆之中。”<sup>①</sup>但是,“近些年来,欧洲的海洋安全开始处于聚光灯之下”,<sup>②</sup>非法移民、能源安全、环境安全、毒品走私、海盗等这些与海洋息息相关的问题越来越对欧盟经济和民众福祉可持续发展构成了挑战。此外,欧盟并非在其发展历程中规避和忽视海洋安全。无论是战略层面还是政策

\* 本文系2011年中南财经政法大学“中央高校基本科研业务费资助项目”(编号:31541110105)和2011年教育部重大攻关项目“主要国家安全体制机制研究”(11JZD046)的阶段性研究成果。

① Magnus Nordenman, “Europe and Its Seas in the Twenty-First Century, Mediterranean Quarterly”, Vol. 27, No. 1, 2016, p. 22.

② Abhiruchi Chatterjee, “The Maritime Dimension Of European Security: Seapower And The European Union”, *Maritime Affairs: Journal of the National Maritime Foundation of India*, Vol.11, No. 2, 2015, p. 155.

层面,欧盟的安全防务一体化一直体现着对海洋维度的关注,而且《欧盟海洋安全战略》已经基本成型并处于不断发展和完善中。欧盟作为一个全球行为体,不仅越来越多地介入周边海洋事务,也开始关注远离欧洲大陆的海洋事务。对欧盟安全的海洋维度展开分析,并重点考察欧盟海洋安全治理的演进和发展具有重要的理论和现实意义。

## 一 欧盟:不容忽视的海上力量

传统观点认为,欧盟并不具备成为海上力量的基本元素。作为一个整体,欧盟没有整合的海军力量,与“欧盟海军”类似的相关术语也很少出现在欧盟超国家机构或者政府间对话的议程上。在探索和建构适合其身份认同的全球性角色的过程中,欧盟经常被视作一种“民事力量”(civilian power)或“规范性力量”(normative power)。时任英国知名智库国际战略研究所所长弗朗西斯·迪歇纳(François Duchêne)曾将欧共体(欧盟)描述为“以经济实力见长,武装力量相对薄弱的民事国家集团”。<sup>①</sup> 尽管冷战结束之后,欧盟呈现出一定程度的军事化发展趋势,但仍然不具备高度整合的集体军事力量。欧盟程度有限的军事化身份和角色,使其很少与海权、海军、海洋权益维护等概念联系在一起。但实际上欧盟已经成为一股不容忽视的海上力量,欧盟的海洋治理能力正在不断提升,欧盟海洋安全供给者的角色也不断凸显。

从地缘角度观察,在欧盟东扩之前,欧盟15国所占据的地理空间是亚欧大陆伸向大西洋的大半岛。麦金德将这一区域描绘为“内新月形地带”,斯皮克曼则将这一地区描绘为“边缘地带”。“内新月形地带”和“边缘地带”会面临来自亚欧大陆大国和海上大国的双重压力。冷战时期美国和北约海上力量的存在,使得欧共体(欧盟)的地缘政治压力主要来自陆上大国,海洋安全并非欧共体(欧盟)的核心关切。随着欧盟的不断深化和扩大,以及非传统和传统安全威胁相互交织、日益复杂,来自海上的威胁已成为欧盟无法回避的挑战。西班牙塞尔维亚大学地理学教授胡安·苏亚雷斯(Juan Luis Suarez de Vivero)和胡安·罗德里格斯(Juan Carlos Rodriguez Mateos)指出,欧盟扩大不仅意味着地缘政治性质的改变,也涉及欧盟海洋地位的变迁。<sup>②</sup> 虽然,“冷

<sup>①</sup> François Duchêne, “The European Community and the Uncertainties of Interdependence”, in Max Kohnstamm and Wolfgang Hager eds., *A Nation Writ Large? Foreign-Policy Problems before the European Community*, London, Macmillan, 1973, p. 20.

<sup>②</sup> Juan Luis Suarez de Vivero and Juan Carlos Rodriguez Mateos, “Maritime Europe and EU Enlargement: A Geopolitical Perspective”, *Marine Policy*, Vol. 30, No.2, 2006, p.167.

战后欧盟的三次扩大造成欧盟重心转移至欧洲大陆的印象”,<sup>①</sup>但是欧盟扩大至 28 个成员国使得欧盟的海洋边界扩展至大西洋、北冰洋、北海、波罗的海、地中海和黑海。

欧盟 28 个成员国中有 23 个国家是沿海国家,欧盟拥有的海岸线长达 7 万公里,是美国的三倍多。<sup>②</sup> 欧盟成员国专属经济区面积之和达到 2500 万平方公里,也超过美国居世界第一位。目前欧洲海洋经济的规模约 4850 亿欧元,从业人员 540 万人。预计到 2020 年,欧洲海洋经济规模将增加到 5900 亿欧元,从业人员增加到 700 万人。与海洋经济相关的活动不仅分布在海岸带或海上,在内陆国家也有。根据欧盟统计局数据,1 亿 9600 万人(欧洲人口的 43%)定居于海岸带区域,其中就业人口为 8800 万人。<sup>③</sup> “欧盟对外贸易的 90%和内部贸易的 40%由海洋运输方式承载。”<sup>④</sup>“欧盟拥有世界上最强大的海港网络,拥有世界上 40%的商船队。”欧盟成员国中的希腊、塞浦路斯和马耳他是世界上最大的几个船旗国之一。在海洋渔业方面,欧盟仅次于中国拥有世界第二大规模的捕捞船队,捕捞船的数量为 84909 艘(2009 年)。<sup>⑤</sup> 海洋经济是欧盟经济的重要组成部分,欧盟海洋经济实力具有较为完善的基础设施作为支撑。但是按照传统逻辑的理解,欧盟作为一个整体,并没有高度整合的海军力量来保障海洋经济的持续繁荣。

其实制约欧盟海军力量形成战斗力的主要原因并非资源问题而是政治问题。<sup>⑥</sup> 尽管美国一直督促北约中的欧洲盟友加强军备、增加防务预算,奥巴马政府的好几位防长都曾经对北约的欧洲盟友提出批评和异议,认为北约的欧洲盟友“享受了北约成员国的利益,但不希望共享风险和成本”;批评北约的欧洲盟友投入过少导致北约可能出现空心化的危机。美国总统奥巴马甚至在接受《大西洋月刊》专访时公开指责欧

① Basil Germond, “The EU’s Security And The Sea: Defining a Maritime Security Strategy”, p.564.

② David Styan, “All at Sea? Maritime Dimensions of Europe’s Relations with Africa”, *Insight on Africa*, Vol. 8, No. 2, 2016, p.115.

③ 欧盟渔业及海洋事务委员会编:《蓝色增长大洋、海洋和海岸带可持续发展的情景和驱动力》,杜琼伟、何广顺、王丰译,北京:海洋出版社 2014 年版,第 2-9 页。

④ “An Integrated Maritime Policy for the European Union”, 2007, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52007DC0575>, last accessed on 15 July 2016.

⑤ José Manuel Barroso, “Opening Remarks at Joint Press Conference with Commissioner Joe Borg on a New Integrated Maritime Policy for The European Union”, 10 October 2007, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-07-614\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-07-614_en.htm), last accessed on 15 July 2016.

⑥ Basil Germond, “The EU’s Security and the Sea: Defining a Maritimesecurity Strategy”, *European Security*, Vol. 20, No.4, 2011, p.565.

洲盟友“搭便车”,过度依赖美国,不肯加大国防投入。<sup>①</sup> 除开美国,北约 27 个成员国中仅有 4 个国家的国防开支占到 GDP 的 2%。但是如果将欧盟成员国海军力量整合为一个整体,欧盟海军的“质”与“量”其实与美国不相上下。假设仍然算上英国海军的实力,欧盟成员国拥有的攻击型潜水艇、主要水面舰艇的数量超过美国;两栖作战舰艇的数量与美国不相上下。美国只是在航母数量和战略核潜艇数量上占优势。如果比较欧盟成员国与美国的海洋民事执法力量,欧盟成员国海岸警卫队拥有的巡逻艇是美国海岸警卫队的 8 倍多。此外,即使英国退出欧盟,欧盟仍然有 5 个成员国在其海外领地拥有 11 个海军基地。

无论从经济还是军事上而言,欧盟都是不容忽视的海上力量,但由于政策法规不足并缺乏有效整合,导致欧盟长期未被视为有效的海上力量。随着《欧盟海洋安全战略》的出台,欧盟海上力量的现实状况和未来发展值得进一步关注。

## 二 欧盟海洋安全政策的发展历程

### (一)《欧盟综合海洋政策》出台前欧盟海洋安全政策的发展

在欧盟安全、防务一体化的进程中,欧洲安全的海洋维度是较为薄弱的领域。但是“欧洲安全与防务政策于 1999 年启动后,欧盟理事会以及欧盟负责外交与安全政策的高级代表在适当场合总是不忘向外界强调欧洲安全与防务政策还包括一个‘海上层面’”。<sup>②</sup> 其实,“从上个世纪 90 年代末期开始,至少在纸面上,欧盟安全与防务政策即已包含了海军元素。然而,欧盟最初在撒哈拉以南非洲和巴尔干半岛的军事行动规模非常有限,使得海军装备的使用并无必要性”。<sup>③</sup> 2003 年 3 月,欧盟快速反应部队在马其顿执行维和任务,这是欧盟实施的第一次军事维和行动。2003 年 6 月,欧盟向民主刚果派遣军事力量,这被认为是欧盟首次向欧洲以外地区投放维和力量。自此,欧盟被视为有能力、有决心向欧盟之外地区投射力量的安全行为体,但是欧盟相对有限

<sup>①</sup> Thom Shanker, “Defense Secretary Warns NATO of ‘Dim’ Future”, June 10, 2011, [http://www.nytimes.com/2011/06/11/world/europe/11gates.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2011/06/11/world/europe/11gates.html?_r=0), last accessed on 15 July 2016; Steven Erlanger, “Panetta Urges Europe to Spend More on NATO or Risk a Hollowed-Out Alliance”, October 5, 2011, <http://www.nytimes.com/2011/10/06/world/panetta-exhorts-european-nato-members-to-share-defense-spending.html>, last accessed on 15 July 2016; “Are European Countries Really ‘Free Riders’?”, *The Atlantic*, March 24, 2016, <http://www.theatlantic.com/international/archive/2016/03/obama-doctrine-europe-free-riders/475245/>, last accessed on 15 July 2016.

<sup>②</sup> 宋德星、孔刚:“欧盟的印度洋安全战略与实践——以‘阿塔兰特’行动为例”,《南亚研究》2013 年第 3 期,第 3 页。

<sup>③</sup> Basil Germond and Michael E. Smith, “Re-Thinking European Security Interests and the ESDP: Explaining the EU’s Anti-Piracy Operation”, *Contemporary Security Policy*, Vol. 30, No. 3, 2009, p. 576.

的维和投入,使其海军仅仅停留在理论层面。2003年12月,欧盟首脑会议正式通过具有里程碑意义的《欧洲安全战略》。但是,《欧洲安全战略》仅仅提到“海盗的增长是一项值得进一步关注的有组织犯罪”,<sup>①</sup>并未直接指出海洋在欧洲安全中的重要性。

为了修补无法达成“赫尔辛基首要目标”的窘境,以及响应《欧洲安全战略》的要求,2004年欧盟理事会通过了“2010年首要目标”(2010 Headline Goal),试图到2010年让欧盟有能力部署功能完整且能独立完成任务的战斗群,以处理国际危机任务。在“2010年首要目标”中,欧盟明确提出需要增强战略海运能力和两栖行动能力。<sup>②</sup>海陆空三种类型的军事力量被混编至欧盟“战斗群概念”,在欧洲安全与防务政策的框架下依照不同军事行动的具体需要选择合适的军种资源。此外,欧盟对“海军外交”的潜在作用,以及以威慑为目的的海军前置部署给予了关注。<sup>③</sup>欧盟未来可能实施的高密度的军事或维和行动使得欧盟海军具有潜在作用。2005年,欧盟理事会委托相关机构展开“欧盟海洋维度研究”(EU Maritime Dimension Study),研究结论强调建立欧盟海军并发挥三个方面的作用:第一,欧盟海军是自由航行的重要保障;第二,欧盟海军是外交元素之一;第三,欧盟海军有助于快速部署部队。<sup>④</sup>此外“欧盟海洋维度研究”还倡议建立海洋快速反应机制,而这一倡议也得到欧盟军事委员会的批准认可。总的来说,在2007年之前,在欧洲安全与防务政策的框架内,欧盟海洋安全、欧盟海军等概念只存在于理论层面或研究报告之中。欧盟在海洋安全领域有限的实践探索,主要是在北约主导的行动中扮演边缘化的辅助角色。

在欧洲安全与防务政策的框架之外,海洋安全涉及诸多功能部门的具体实践。欧盟交通运输政策对海上交通安全的关注,欧盟共同渔业政策对渔业资源的管理,欧盟环境政策对海洋环境污染的管控,欧盟能源政策对海上能源安全的保障,以及司法与内务合作领域对非法移民、毒品走私、人口贩卖的打击都涉及广义的海洋安全。无论是在传统安全领域还是非传统安全领域,欧盟众多功能机构对海洋安全领域的林林总总都有所关注,但是缺乏高度整合的海洋安全政策。

## (二)从《欧盟综合海洋政策》到《蓝色增长》

2007年10月,欧盟委员会发布《欧盟综合海洋政策》(蓝皮书)。《欧盟综合海洋政策》指出:“所有与欧洲海洋相关的事务是相互连接的,如果欧盟要获得期望的结

<sup>①</sup> “A Secure Europe in a Better World: European Security Strategy”, 12 December 2003, p. 5, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>, last accessed on 15 July 2016.

<sup>②</sup> Basil Germond, “The EU’s Security and the Sea: Defining a Maritimesecurity Strategy”, p.566.

<sup>③</sup> Basil Germond and Michael E. Smith, “Re-Thinking European Security Interests and the ESDP: Explaining the EU’s Anti-Piracy Operation”, pp. 576-577.

<sup>④</sup> Ibid., p.577.

果,海洋相关政策必须以联合的方式发展……《综合海洋政策》有助于提升欧盟应对挑战的能力,这些挑战包括全球化与竞争、气候变化、海洋环境退化、海上安全、能源安全和可持续发展。”<sup>①</sup>欧盟各成员国在海洋领域的各自为政,与欧盟海洋事务的整体利益出现越来越明显的矛盾。通过整合水平层面职能交叉的各个部门,改变过去条块状、分割式的管理方式,统筹推进横跨多个部门的综合性海洋政策,符合欧盟成员国的整体利益。为此,《欧盟综合海洋政策》提出了新型政策框架的发展思路,具体包括:无障碍的欧洲海洋运输空间;欧洲海洋研究战略;成员国建立国家层次的《综合海洋政策》;欧洲海事监控网络;成员国海洋空间规划的路线图;减轻气候变化对沿岸区域影响的战略;减少船舶的二氧化碳排放和污染;消除海盗船和毁灭性的公海海底拖网捕鱼作业;欧洲海事集群网络(European network of maritime clusters);评估不适用于航运和渔业部门的欧盟劳工法规定。<sup>②</sup>

《欧盟综合海洋政策》并不是以传统或非传统安全为目的的海洋政策文件。甚至有国内学者指出:“与其说欧盟的综合海洋政策是海洋战略,倒不如说它是面向海洋的经济发展战略。”<sup>③</sup>詹姆斯·克拉斯卡(James Kraska)和劳尔·佩德罗佐(Raul Pedrozo)也认为:“《欧盟综合海洋政策》只是有限应用于海洋安全,该政策主要关注贸易和渔业。”<sup>④</sup>总的来看,《欧盟综合海洋政策》旨在加强欧盟及成员国各职能机构的政策协调,促进欧盟内部良好的就业和投资环境,推动欧盟经济的可持续发展。正如英国学者巴兹尔·哲曼德(Basil Germond)指出:“自从2007年《欧盟综合海洋政策》出台,有一个事实变得明显起来,缺乏海洋安全,经济行为体不可能在海洋部门和领域进行投资和开展经济活动。”虽然《欧盟综合海洋政策》和欧洲安全与防务政策之间没有交集,该政策的出台也并非为了推动海洋维度的传统安全治理,但是以经济和可持续发展为导向的《欧盟综合海洋政策》有助于缓解欧盟所面临的非传统安全威胁。欧盟海洋维度的非传统安全威胁主要存在于三个方面:第一,以海洋为通道的非法移民、走私贩毒、人口贩卖、恐怖主义、海盗等问题对欧洲安全与稳定构成严重挑战;第二,海洋资源的过度开发以及海洋环境污染是欧洲蓝色经济可持续发展的严重障碍;第三,欧盟成员国的能源安全依赖于稳定的海洋安全环境。欧盟成员国的周边海域不仅是石油和天然气的重要来源,也是欧盟成员国进口石油、天然气的重要过境通道。《欧盟综

<sup>①</sup> “An Integrated Maritime Policy for the European Union”, COM(2007) 574 final, p. 2, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52007DC0575&from=EN>, last accessed on 15 July 2016.

<sup>②</sup> Ibid., p. 3.

<sup>③</sup> 吴清峰、唐朱昌:“基于生态系统方法的海洋综合管理研究——《欧盟海洋战略框架指令》分析”,《生态经济》2014年第7期,第143页。

<sup>④</sup> James Kraska and Raul Pedrozo, *International Maritime Security Law*, Martinus Nijhoff, 2013, p. 62.

合海洋政策》的三大政策工具——“欧洲海事监控网络”、“海洋空间规划和沿海地区综合管理”和“数据和信息收集”,有助于欧盟规避日益严峻的非传统安全威胁。

尤其是“欧洲海事监控网络”的建设,有观点认为:“《欧盟综合海洋政策》对海洋安全最有效的贡献就是推动形成了一个彼此协作的海事监控体系。”<sup>①</sup>欧盟海事监控工作主要由各成员国负责,但是欧盟海事工作的跨国性制约了单一国家海事监控的实际作用。而且多数成员国的海警、渔业、环境、移民等部门都负有一定程度的海洋监控职能,交叉重叠的职能也影响了海洋监控的效果。欧盟建议,各成员国的海岸警卫队与欧盟相关机构开展合作,并将现有的维护海洋安全、保护海洋环境、实施渔业管理、控制对外边境的监控系统进行有机整合。欧盟委员会的倡议使得海事监控网络成为应对非法走私、移民、贩毒等非传统安全问题的有效方式。

为了更好地保护欧盟的海洋环境和海洋生态系统,2008年6月欧盟出台了《海洋战略框架指令》(Marine Strategy Framework Directive),该指令也被视为“欧盟未来海洋政策的环境支柱”。《海洋战略框架指令》是欧盟首次将主权意义下的海域概念与生态学意义下的海域概念进行统一和协调,以有约束力的立法文件形式要求欧盟成员国通过国内程序将指令中的具体要求转变为国内海洋环境保护方面的立法。《海洋战略框架指令》采用以生态系统为基础的方法管理人类活动,强调对海洋资源和服务的可持续利用应该首先达到或者维持共同体海洋环境的“良好环境状况”,并且继续开展保护和保存工作,阻止海洋环境的持续恶化。<sup>②</sup>2012年9月欧盟委员会又以通讯的形式发布《蓝色增长:海洋和海洋可持续发展的机会》。《蓝色增长》的出发点,是可持续地利用具有开发潜力的海洋和海岸带,推动就业和经济增长,<sup>③</sup>因此也被称为欧盟海洋政策的“经济支柱”。

从2007年10月到2012年8月,尽管欧盟并未形成明确的欧盟海洋安全政策,但是《欧盟综合海洋政策》、《海洋战略框架指令》和《蓝色增长》等官方文件中对非传统安全威胁有一定程度的回应。《欧盟综合海洋政策》部分解决了分散型海洋管理体制的弊端,初步建立了统筹协调的欧盟海洋治理体系,但在具体执行层面仍然存在制约因素。《海洋战略框架指令》和《蓝色增长》则是形成了欧盟海洋政策的“环境支柱”和“经济支柱”,独缺“安全支柱”。换言之,在这一阶段,欧盟已经对海洋事务形成了

<sup>①</sup> James Kraska and Raul Pedrozo, *International Maritime Security Law*, Martinus Nijhoff, 2013, pp. 62-63.

<sup>②</sup> “Marine Strategy Framework Directive”, *Official Journal of the European Union*, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008L0056&from=EN>, last accessed on 15 July 2016.

<sup>③</sup> “Blue Growth Opportunities for Marine and Maritime Sustainable Growth”, COM(2012) 494 final, [http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/documentation/publications/documents/blue-growth\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/documentation/publications/documents/blue-growth_en.pdf), last accessed on 15 July 2016.

整体思路和框架,海洋环境保护领域和海洋经济领域已经先行在法律和制度层面有了新的探索,但是欧盟海洋安全政策并未形成白纸黑字,只是零散地存在于欧盟海洋事务的相关官方文件中。不过,值得注意的是,这一阶段欧盟在海洋安全实践领域有了新的突破。2008年12月,为了有效打击索马里海盗,保障印度洋海上运输线,欧盟发起了“阿塔兰特”行动(Operation Atalanta)。<sup>①</sup>它是欧盟海军的第一次军事行动,也是欧盟第一次出动海军保障成员国的贸易通道,还是持续时间最长的海外军事行动。“阿塔兰特”行动的成功是《欧盟海洋安全战略》出台的基础。

### (三)《欧盟海洋安全战略》及其后续发展

2013年12月,欧盟理事会于欧盟峰会期间倡议建立欧盟海洋安全战略,2014年3月,欧盟委员会和欧盟外交与安全政策高级代表通过联合通讯文件《为了开放安全的全球海域:欧盟海洋安全战略的构成元素》。<sup>②</sup>以联合通讯文件为讨论基础,2014年6月,欧盟理事会正式通过《欧盟海洋安全战略》。

《欧盟海洋安全战略》在其开篇就指出:“海洋是欧盟及其公民发展和繁荣的宝贵资源。欧盟的经济发展、自由贸易、交通、能源安全、旅游业和海洋环境的良好状况依赖于开放的、被保护的、安全的海洋。”<sup>③</sup>《欧盟海洋安全战略》既关注传统安全领域,也关注多维复杂的非传统安全领域。该战略认为,损害欧盟及成员国战略利益,并且对欧洲民众造成危害的海洋危险和威胁包括:(1)针对成员国海洋区域的权利和管辖权,使用武力或者以武力相威胁;(2)对欧洲公民安全和海上经济利益造成威胁的外来侵略行为,包括海洋争端、对成员国主权的威胁或者武装冲突;(3)跨境犯罪和有组织犯罪(海盗、非法移民、偷渡、毒品走私等);(4)恐怖主义和其他故意的违法行为;(5)大规模杀伤性武器的扩散;(6)对自由航行的威胁;(7)环境风险;(8)自然或人为灾难、极端事件和气候变化对海上运输系统,特别是海上基础设施的潜在安全影响;(9)非法和不受监管的考古研究和对考古文物的掠夺。<sup>④</sup>这些广泛列举的安全威胁种类,体现出欧盟综合性的海洋安全观以及宽广的安全议程设置。传统安全威胁和非传统安全威胁并非割裂的两个范畴,军事安全、经济安全、环境安全、社会安全、人类安全错综复杂地交织在一起。

<sup>①</sup> “阿塔兰特”行动目前还未结束,该行动至少延续到2016年12月。

<sup>②</sup> “For an Open and Secure Global Maritime Domain: Elements for a European Union Maritime Security Strategy”, JOIN/2014/09 final, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1395676070971&uri=CELEX:52014JC0009>, last accessed on 15 July 2016.

<sup>③</sup> The Council of the European Union, “European Union Maritime Security Strategy”, 11205/14, 24 June 2014, <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2011205%202014%20INIT>, last accessed on 15 July 2016.

<sup>④</sup> Ibid., pp.7-8.

为了有效应对这些安全威胁,欧盟试图在五个方面推进重点行动:(1)对外行动。欧盟强调与国际组织、区域组织和第三国采取协调一致的方法处理海洋安全问题,如加强欧盟民事和军事工具、政策的连贯性,协调欧盟各机构以及各机构与成员国间的工作,无论是海洋事务还是陆地工作,加强资源交换与共享;制定海洋安全的应急计划并将海洋安全融入到共同外交与安全政策;加强第三国和区域组织的海洋安全能力建设;依据《联合国海洋法公约》推动争端解决机制发挥作用,提升欧盟在全球海域中的角色和地位。(2)强化海洋意识、监控和信息共享。如推动跨部门海洋监控的协调合作,强化跨边界合作和信息交换,支持欧盟和全球层次的海洋监控、参与共同安全与防务政策的任务和行动,发展共同信息共享环境(Common Information Sharing Environment)。这些举措被认为是打破了400多个欧洲民事和军事监控机构危险的“竖井式管理方法”(silo approach)。<sup>①</sup>(3)能力发展。推进可持续、彼此协作和具有成本效益的海洋能力建设,重视军民两用技术、多用途技术的发展。(4)风险管理、保护关键的海洋基础设施和应对危机。如促进海洋安全行为体之间的理解与协同,推进跨部门、跨边界的海洋事务合作,加强冲突预防和危机响应能力,保护关键的海洋基础设施。(5)海洋安全研究与创新、教育和培训。<sup>②</sup>

英国学者巴兹尔·哲曼德认为,《欧盟海洋安全战略》着重强调了“促进海洋善治(在欧盟的领海和公海),增强欧盟在海洋事务安全方面的领导权,以及培育成员国的协调反应”。<sup>③</sup>台湾地区学者陈贞如则认为,《欧盟海洋安全战略》强调必须建立与所有相关国际伙伴与组织之间的合作关系,这种发展被喻为欧盟在全球安全议题上所作的最为清楚的声明。<sup>④</sup>《欧盟海洋安全战略》体现了欧盟的战略抱负,一方面,欧盟希望通过对外合作、对内整合的方式应对海洋安全挑战和维护海洋安全利益;另一方面,欧盟希望发挥其在全球海洋事务中的关键作用,应对和管理欧盟周边海域乃至全球海域的危机事件。

除《欧盟海洋安全战略》之外,从2014年至今,欧盟还发起了多项与海洋安全有关的行动。2014年欧盟边境管理局(FRONTEX)在地中海中部实施打击非法移民和跨境犯罪的海神行动(Operation Triton);在地中海东部实施功能类似的波塞冬行动

<sup>①</sup> Andrea Frontini, “The European Union Maritime Security Strategy: Sailing Uncharted Waters?”, Commentary of European Policy Center, 26 June 2014, p. 2.

<sup>②</sup> The Council of the European Union, “European Union Maritime Security Strategy”, 11205/14, 24 June 2014, pp. 8-15, <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2011205%202014%20INIT>, last accessed on 15 July 2016.

<sup>③</sup> Basil Germond, *The Maritime Dimension of European Security: Seapower and the European Union*, Palgrave Macmillan, 2015, p. 113.

<sup>④</sup> 陈贞如:“欧盟对于国际海洋法秩序之影响及其实践”,《欧美研究》2016年第1期,第142页。

(Operation Poseidon)。2015年6月,欧盟理事会发起打击“人蛇集团”的索菲亚行动(Operation Sophia)。在联合国安理会的批准之下,在共同安全与防务政策的框架下,欧盟采取军事行动打击在利比亚沿岸运作的偷渡集团船只。

从《欧盟综合海洋政策》到《欧盟海洋安全战略》,欧盟不断探索能够有效应对安全挑战多元化的新型海洋安全治理模式,将分散隔离、职能重叠的治理单元转变为整合集成、协调统一的综合治理框架。欧盟海洋安全的治理模式,既整合了内部力量,也寻求对外合作;既重视军事部门的作用,也强调非军事部门的贡献;既依托公共部门,也关注私营部门;而且还融合了超国家和政府间元素。传统意义下的欧盟三大支柱都有涉及海洋安全与海洋利益维护的部分。共同渔业政策和欧盟海洋环境保护位于第一支柱之下,海洋军事力量的使用(包括海上反恐和动用海军力量维和)位于第二支柱之下,有组织犯罪、非法移民、人口贩卖、毒品走私等问题位于第三支柱之下。三大支柱之下欧盟超国家机构的职能权限有差异,而且第二支柱和第三支柱较强的政府间性也制约着形成制度和功能范畴一体化的欧盟海洋安全保障机构。此外,在欧盟范围内,负责维护海洋利益的机构和部门纷繁复杂,包括欧盟边境管理局、欧洲渔业管理局(EFCA)、欧洲环境局(EEA)、欧洲海事安全局(EMSA)、欧洲防务局(EDA)等。《欧盟海洋安全战略》仅仅是欧盟海洋安全综合治理的开端,是欧盟海洋安全治理的开拓性尝试。

### 三 欧盟海洋安全治理的区域维度

欧盟官方文件一般强调,欧盟“蓝色国土”由“两洋四海”构成,分别是大西洋、北冰洋、北海、波罗的海、地中海和黑海。其中波罗的海、地中海和黑海是现阶段欧盟海洋安全治理的重点,也是全球海洋问题的热点。

#### (一) 地中海

地中海被欧亚非三大洲环抱,东部通过苏伊士运河经红海与印度洋联通,西部通过直布罗陀海峡与大西洋联通。地中海地区是欧盟重要的原料(能源)供应地和商品市场,被视为“欧盟的后院”。但是进入新世纪,地中海地区部分国家依旧政局不稳、形势复杂,非传统安全威胁的外溢速度与扩散范围与日俱增。恐怖主义、非法移民、海盗成为地中海地区向欧盟辐射的三大安全威胁。为了有效应对安全挑战,欧盟实际上主动接受了“大地中海”的概念,其建构的地中海区域已经超越了“从直布罗陀海峡到

苏伊士运河”。就像麦金德所指出的,欧洲真正的边界不是地中海,而是撒哈拉。<sup>①</sup> 在欧盟的海洋军事、维和与人道主义行动中,“大地中海”的边界向东延伸至非洲角,向西扩展至西非海岸。

地中海的海上恐怖主义,以及经地中海扩散至欧盟的其他形式的恐怖主义是欧盟越来越关注的对象,但是目前欧盟还没有实施海上反恐军事行动。地中海上的反恐主要依托美国领导的“持久自由行动”(Operation Enduring Freedom)和北约海军的“积极奋斗行动”(Operation Active Endeavour)。从2003年4月至今,北约海军对地中海115000艘商船实施过盘查,其中有162艘可疑船只接受过北约海军的登船检查。虽然欧盟还没有实施任何形式的反恐行动,但是目前欧盟在海洋监控方面的合作,比如共享环境信息(Common Information Sharing Environment),有助于应对多种形式的海上突发事件(包括海上恐怖主义)。各成员国海岸巡防、海警以及海军彼此分享情报信息,对于预防和打击海上各种违法活动大有益处。另外,“欧盟对海上反恐的贡献还包括协调和加强欧盟港口的安全法规和措施”。<sup>②</sup>

地中海也是非法移民进入欧盟成员国的主要路线之一。受地理位置影响,意大利、西班牙、希腊、马耳他成为受非法移民影响比较严重的成员国。早在2002年,意大利有四分之一的海军巡航专门针对非法移民的管控,<sup>③</sup>而现在意大利即使出动所有的海军力量也不一定能应对非法移民的涌入。欧盟正面临二战结束以来最严重的移民危机。有观点认为,这一波移民危机分为两个部分,“第一个危机根源于叙利亚内战……第二个危机是从非洲涌向地中海海岸的移民潮”。<sup>④</sup> 而这两个危机所导致的移民(难民)潮都涉及地中海,一个是由土耳其进入希腊的地中海东线,另一个是由北非进入到意大利的地中海中线。2014年11月,在意大利的要求下,欧盟边境管理局在地中海中部实施打击非法移民和跨境犯罪的“海神行动”,但是目前“海神行动”的行动区域仍然主要限制在意大利海岸。在“海神行动”之前,欧盟边境管理局从2005年就开始协调和参与非法移民的海上管控行动,甚至有些范围扩展到非欧盟成员国的海域。通过欧盟成员国(西班牙)和第三国(塞内加尔、毛里塔尼亚)签署的谅解备忘录,欧盟打击非法移民的行动扩展到西非海岸。

<sup>①</sup> Alexandros Petersen, *The World Island: Eurasian Geopolitics and the Fate of the West*, ABC-CLIO, 2011, p. 16.

<sup>②</sup> Basil Germond, *The Maritime Dimension of European Security: Seapower and the European Union*, Palgrave Macmillan, 2015, p. 158.

<sup>③</sup> Derek Lutterbeck, “Policing Migration in the Mediterranean”, *Mediterranean Politics*, Vol. 11, No. 1, March 2006, p. 67.

<sup>④</sup> Alexander Casella, “Europe Faces Two Refugee Crises”, *Financial Times*, 16 June 2015.

欧盟打击索马里海盗也属于欧盟在“大地中海”的军事行动。2008年4月,法国游艇 Le Ponant 及 30 名船员在亚丁湾被索马里海盗劫持。这起事件是促使欧盟采取军事行动打击索马里海盗的导火索。此后在法国-西班牙峰会期间,两国联合向欧盟伙伴发出呼吁,要求欧盟主动采取措施,打击索马里沿海和亚丁湾的海盗行为。2008年6月2日,联合国安理会通过 1816 号决议,授权外国军队经索马里过渡政府同意后,进入索马里海域打击海盗。2008年10月7日,联合国安理会又通过 1838 号决议,呼吁关心海上安全的国家,依据《联合国海洋法公约》积极打击索马里海盗。1816 号决议和 1838 号决议赋予欧盟打击索马里海盗的合法性。2008年9月15日,欧盟建立海军协调小组,小组的任务是协调成员国打击索马里海盗。2008年12月8日,欧盟发起“阿塔兰特”行动。这是欧洲安全与防务政策框架下的第一个海军行动,它联合了欧盟所有拥有海军的成员国以及若干非欧盟成员国(挪威、瑞士等)。<sup>①</sup> 尽管“阿塔兰特”行动是在联合国安理会授权之下采取的军事行动,但也是欧盟为保护成员国利益,首次将海军力量投射到欧盟海域之外的军事行为。“阿塔兰特”行动是欧盟针对非洲角综合安全治理的组成部分之一,其他工具还包括外交手段、资金与技术援助,以及安全部门的改革(比如欧盟非洲角海上能力建设[EUCAP Nestor])。<sup>②</sup>

除恐怖主义、非法移民、海盗之外,环境问题、毒品走私也是地中海海域日益凸显的非传统安全挑战。而且环境问题和毒品走私问题的解决,不仅依赖于欧盟成员国内部的协调与合作,也需要欧盟与第三国紧密合作。例如,北非国家摩洛哥是大麻的主要产地之一,而直布罗陀海峡最窄处在西班牙的马罗基角和摩洛哥的西雷斯角之间,这造成西班牙对大麻的缉获量比欧盟所有成员国的缉获量加在一起还要多。仅仅依靠西班牙的海岸警卫队无法解决大麻走私入境的问题,需要欧盟成员国之间以及欧盟成员国与非成员国进行合作。

冷战结束之后,地中海区域成为欧盟海洋边界中安全问题最突出的海洋边界。地中海区域不仅存在传统安全问题(叙利亚内战),还存在各种非传统安全挑战。北约、美国、俄罗斯都有军事力量投射到地中海区域,欧盟并不是地中海安全治理唯一的行为体。从《欧盟综合海洋政策》到《欧盟海洋安全战略》的发展表明,欧盟能够在地中海非传统安全治理中发挥更有建设性的作用。

## (二) 波罗的海

波罗的海是个半闭海,也是个浅海,通过卡特加特海峡与北海和大西洋相连。随

<sup>①</sup> “2009年10月15日法国常驻联合国代表团给秘书长的普通照会”,安全理事会 S/2009/549,2009年10月22日, [http://repository.un.org/bitstream/handle/11176/13173/S\\_2009\\_549-ZH.pdf](http://repository.un.org/bitstream/handle/11176/13173/S_2009_549-ZH.pdf), last accessed on 15 July 2016.

<sup>②</sup> Basil Germond, *The Maritime Dimension of European Security: Seapower and the European Union*, p. 162.

着欧盟的不断扩大,波罗的海区域也发生着深刻变化。有学者认为,现在除了俄罗斯之外,波罗的海区域的国家都是欧盟成员国,波罗的海实际上成为“欧盟湖”(EU lake)。<sup>①</sup>但是“欧盟湖”的观点似乎过于“乐观”。由于存在濒临波罗的海的俄罗斯圣彼得堡地区和“飞地”加里宁格勒州,波罗的海的身份并非“欧盟湖”,而是欧盟与俄罗斯的海洋边境之一。

在冷战期间,波罗的海地区是典型的两极结构,结构单元由华约、北约、中立国家三种不同类型的国家行为体构成。冷战结束后,随着欧盟、北约的双东扩和俄罗斯的战略收缩,波罗的海地区安全结构的转型尤为明显。英国学者巴兹尔·哲曼德指出:“事实上,2014年乌克兰危机之前,(波罗的海地区)传统战争(甚至核战争)的幽灵已经消失,导致这一地区对威胁、安全概念和军事学说进行全面的再定义。”<sup>②</sup>但是,乌克兰危机及其引起的美俄、欧俄对抗,又使得“传统安全”回归至波罗的海地区。乌克兰危机的爆发是北约与俄罗斯冷战后地缘政治博弈趋于激化的自然逻辑,但是美俄、欧俄的激烈对抗也使波罗的海沿岸国家的安全观发生了微妙变化。2014年3月,立陶宛总统格里包斯凯特强调:“我们相信此刻对俄罗斯实施制裁的理由是充分的,未来制裁是否会持续取决于俄罗斯的行为……我们无法猜测生气、愤怒和不满的邻居将会如何反应,但是我们绝对清楚,直到双方都有所反应时,问题才能够被解决。事实上,我们几乎处于冷战边缘。”<sup>③</sup>对立陶宛总统的讲话进行分析,可以发现波罗的海国家的安全关注由“非传统安全”再次回归到“传统安全”。2016年5月2日至19日,北约在爱沙尼亚境内举行代号为“春季风暴”的年度最大规模军事演习。5月12日,美国在罗马尼亚代韦塞卢空军基地建设的反导设施建成并投入运行。<sup>④</sup>5月13日,美国部署在波兰北部城市伦济科沃的陆基“宙斯盾”反导系统的基础建设开工,定于2018年完工。5月17日至27日,波兰和波罗的海三国举行联合军演。乌克兰危机后,俄罗斯也正式在加里宁格勒部署并试射“伊斯坎德尔-M”陆基弹道导弹,对美欧实施威慑。现阶段,俄罗斯与北约博弈激化的态势难以改变,且存在进一步恶化的可能性,这给欧俄在波罗的海开展合作造成一定障碍。

在乌克兰危机之前,波罗的海治理成为欧盟扩展其国际海洋事务影响力的发力

<sup>①</sup> Hans-Christian Hagman, *European Crisis Management and Defence: The Search for Capabilities*, Routledge, 2013, p. 93.

<sup>②</sup> Basil Germond, *The Maritime Dimension of European Security: Seapower and the European Union*, Palgrave Macmillan, 2015, p. 170.

<sup>③</sup> “We Are on Verge of Cold War—Lithuanian President Grybauskaitė”, March 21, 2014, <http://www.lithuania-tribune.com/65599/we-are-on-verge-of-cold-war-lithuanian-president-grybauskaitė-201465599/>, last accessed on 15 July 2016.

<sup>④</sup> 张健:“中东欧地缘政治新态势”,《现代国际关系》2016年第6期,第37页。

点。2008年,波罗的海成为《海洋战略框架指令》下的试点区域。<sup>①</sup>2009年,欧盟综合性海洋政策延伸到具体领域,波罗的海区域也成为首个试验区域。在设计波罗的海区域战略(Baltic Sea Region Strategy)的海洋维度时,“欧盟将《综合海洋政策》作为政策制定的衡量标准和政策目标、治理安排的参考基准。”<sup>②</sup>在打击跨界犯罪和非法移民方面,波罗的海沿岸的欧盟成员国在欧盟边境管理局的协调下,强化了国家间合作。在国家层面,德国和瑞典在协调海军、海岸警卫队、海关等多部门合作方面拥有丰富经验,此外德国和瑞典涉及海岸警卫等部门的专业能力和综合实力也高于波罗的海沿岸的其他欧盟成员国。由于经费紧张等因素,新加入欧盟的波罗的海沿岸国家不具备相应规模的海警力量,这些国家一般使用海军来承担海警的工作。此外,波罗的海的海洋安全也涉及欧盟成员国和俄罗斯的协调与合作。尽管欧盟成员国在数量上处于绝对优势,但是仍然需要俄罗斯给予配合,才能形成行之有效的政策安排。

1974年,波罗的海沿岸国家签署的《赫尔辛基公约》(Helsinki Convention)是历史上第一个以整个海域的污染物为讨论主题的公约。因为地区政治结构的变迁,以及国际环境和海洋法规的不断发展,《赫尔辛基公约》在1992年由波罗的海沿岸国家及欧共体重新签订。《赫尔辛基公约》是欧盟及其成员国与俄罗斯在波罗的海最重要的合作成果和合作基础,但并不是欧盟及其成员国与俄罗斯唯一的合作案例。尽管欧盟成员国与俄罗斯在认识上存在分歧,但是波罗的海海洋环境的污染和富营养化关乎整个沿岸国家的共同利益。在欧盟的积极推动下,俄罗斯也签署了《船用油污染损害民事责任国际公约》(2009年)和《预防船舶污染的国际公约》(附件6)(2011年)。然而,在波罗的海特殊敏感海域(Baltic Particular Sensitive Sea Area)的划定过程中,欧盟及欧盟成员国并没有和俄罗斯达成共识。俄罗斯基于自身利益,其管辖的海域最终没有划入波罗的海特殊敏感海域。

“在俄罗斯海洋政策总的逻辑中,与欧盟在海洋事务上进行合作是俄罗斯对欧盟政治的一部分。”<sup>③</sup>双方在保护海洋环境、打击跨界犯罪方面形成了务实的合作。但是在某些领域,欧俄之间也存在利益分歧。俄罗斯的海洋利益观与欧盟的海洋利益观存在明显差异。乌克兰危机爆发之后,欧盟与俄罗斯在波罗的海的非传统安全合作变得更加微妙,不确定性持续增加。

<sup>①</sup> Markus Salomon and Miriam Dross, “Challenges in Cross-sectoral Marine Protection in Europe”, *Marine Policy*, Vol.42, 2013, p. 146.

<sup>②</sup> Daria Gritsenko, “The Russian Dimension of Baltic Maritime Governance”, *Journal of Baltic Studies*, Vol. 44, No.4, 2013, p. 430.

<sup>③</sup> Ibid., p. 442.

### (三) 黑海

黑海是一个内陆海,被欧洲、高加索和安那托利亚半岛包围,北部通过刻赤海峡与亚速海相连,南部通过土耳其海峡与地中海的爱琴海区域相连。“冷战时期,黑海几乎是苏联的内湖,只有少部分归土耳其管辖。冷战结束后,作为前苏联继承者的俄罗斯,几乎失去了所有的黑海军事基地,只剩下新罗西斯克港和塞瓦斯托波尔港。”<sup>①</sup>冷战时期,美苏对抗存在于全球很多热点地区,而冷战结束后,黑海成为西方与俄罗斯博弈最为激烈的地区。随着保加利亚和罗马尼亚加入欧盟,欧盟的海洋边界也扩展至黑海。

西方有观点认为:“俄罗斯 2008 年对格鲁吉亚和 2014 年至 2015 年对乌克兰的干预(两国都是寻求与西方建立更紧密关系的前苏联加盟共和国)证明,俄罗斯准备利用军事力量重建俄罗斯在其周边地区的霸权。”<sup>②</sup>也有西方学者指出:“俄罗斯在黑海地区拥有多重安全和经济利益,黑海地区也被认为是俄罗斯的近邻和缓冲区。基于这个原因,俄罗斯政府有浓厚的兴趣阻挠北约和欧盟在这个区域的扩大。”<sup>③</sup>客观上,俄罗斯的战略选择是北约不断挤压俄罗斯的缓冲空间所致,而乌克兰危机之后,黑海地区的紧张态势已经接近冷战时期。

乌克兰危机之后,尤其是克里米亚并入俄罗斯之后,美俄军事角力升级,黑海海洋安全形势恶化。美国海军多艘军舰都曾驶入过黑海海域。瓦尔纳(保加利亚)、康斯坦察(罗马尼亚)和巴统(格鲁吉亚)等港口也曾经为美军军舰提供过补给等服务。<sup>④</sup>在过去两年里,美国多次指责俄罗斯战机“危险靠近”驶入黑海海域的美军军舰,俄罗斯也指出美军军舰严重违反《蒙特勒公约》。<sup>⑤</sup>2016 年 7 月北约华沙峰会后,北约进一步强化对俄罗斯的军事威慑,而俄罗斯方面也采取诸多反制措施应对。俄罗斯陆续开展军事演习并派出黑海舰队军舰在该地区展示俄罗斯的力量存在。此外,2016 年年底交付使用的新罗西斯克港海军基地也将有效增强俄罗斯对黑海的控制力。中短期内,美俄在黑海地区的军事角力将持续存在,甚至不排除再次升级的可能性。在传统安全领域,欧盟在黑海海域发挥的作用相对有限,但是北约华沙峰会决定组建欧盟

① 高淑琴:“俄土黑海地缘战略竞争新趋势分析”,《国际关系研究》2014 年第 1 期,第 97 页。

② Jonathan Masters, “The Russian Military”, September 28, 2015, <http://www.cfr.org/russian-federation/russian-military/p33758>, last accessed on 15 July 2016.

③ Dominik Tolksdorf, “Russia, The USA and The EU and The Conflicts in The Wider Black Sea Region: The Potential for Multilateral Solutions in The Wake of The Ukraine Conflict”, *Global Affairs*, Vol. 1, No. 4-5, 2015, p. 422.

④ Nadia Alexandrova-Arbatova, “Security Relations in The Black Sea Region: Russia and The West after The Ukrainian Crisis”, *Southeast European and Black Sea Studies*, Vol. 15, No. 2, 2015, p.135.

⑤ 《蒙特勒公约》规定非黑海沿岸国家的军舰在黑海海域的停留时间不能超过 21 天,同时严格限制军舰的级别和吨位。

与北约的后勤共享计划。后勤共享计划无助于改善欧盟边缘化的军事角色,但是欧盟借此可以接近黑海地区的传统安全范畴。

在传统安全领域之外,欧盟在黑海面临的主要挑战还包括:非法移民、跨边界犯罪和非法、不报告和不受管制的捕捞(IUU)。

地区局势不稳定导致非法移民和跨边界犯罪的增加。阿富汗至欧洲的非法移民通常会借道黑海地区国家。英国消费的80%的海洛因曾经过境黑海。<sup>①</sup>由于靠近高加索、中东和中亚,黑海地区也已经成为恐怖主义的“藏身之所”。非法移民和恐怖分子都有可能经由黑海到达保加利亚和罗马尼亚,进而进入欧盟。因为缺乏高度整合的海岸警卫部门,目前欧盟主要依靠成员国的力量保障欧盟黑海海域的安全。但是保加利亚和罗马尼亚有限的资源和手段无法保障外部边界的彻底安全。欧盟边境管理局和欧洲刑警组织(Europol)已经开始关注黑海海域的非法移民和跨边界犯罪,欧盟意识到需要监控和保障欧盟的黑海边界,甚至有必要在事态危急时封闭海洋边界和海岸。从2008年开始,在欧盟边境管理局的协调下,欧盟成员国在黑海和多瑙河三角洲实施了多项联合行动。此外,欧盟也意识到如果要彻底打击跨边界犯罪,土耳其是非常关键的合作对象。

2007年保加利亚和罗马尼亚加入欧盟,欧盟在渔业资源保护和海洋环境保护方面的法律和规范也扩展至黑海。欧盟对黑海环境安全的关注,是欧盟外部治理框架的延伸,是欧盟对黑海区域国家政策和制度“欧洲化”的努力。但是由于黑海地区只有保加利亚和罗马尼亚两个欧盟成员国,欧盟海洋环境政策的“外溢”并不顺利。此外,由于资金、技术的限制,黑海区域的海洋环境治理依然需要欧盟给予更多的帮助。现阶段,欧盟的援助是新成员国和非成员国海洋执法能力增强的关键。

乌克兰危机导致的美俄、美欧关系紧张,使得黑海地区非传统安全领域的合作也受到影响。如果紧张关系无法缓解,欧盟推动的合作项目可能很难取得预期效果。一些需要俄罗斯给予配合的项目,也可能很难获得突破。

#### 四 欧盟海洋安全治理的特点

作为越来越不能被忽视的海上力量,欧盟以其特有的方式不断谋求介入域内和域外海洋事务,并不断凸显欧盟后现代海洋安全治理模式的复合特点。通过前文对欧盟

<sup>①</sup> Cornel Marinescu, “Romanian Black Sea Security Strategy”, International Scientific Conference “Strategies XXI”, 2014.

海洋安全政策的发展历程以及具体海域安全治理模式的描述和分析,可以总结出若干一般性结论和具有欧盟特色的海洋安全治理经验,并前瞻欧盟海洋安全战略背景下海洋安全治理的新实践。

### (一) 欧盟海洋安全观:从忽视海洋安全到多维度介入海洋安全

早在上个世纪 70 年代,欧盟就开始介入域外海洋事务。欧洲经济共同体及其成员国共同参加了第三次联合国海洋法会议,并于 1984 年签署了《联合国海洋法》。但是欧盟对域内海洋安全的关注相对滞后,具有里程碑意义的《欧洲安全战略》只是简单提及“海盗”。直到 2014 年 6 月,欧盟理事会正式通过《欧盟海洋安全战略》,欧盟才开始对海洋安全给予应有的重视。

长期以来,欧盟对海洋安全的介入不足是由三个方面的原因造成的:一是欧盟官僚机构延续传统观念来进行安全管理,使得以“民事力量”为标志的欧盟无法介入欧洲海洋安全事务。如果欧盟决策机构倾向于军事层面单一维度的国家海洋安全观,其海洋安全观仅仅停留在何种情况下使用海军力量,以及海军力量的使用对个人、国家和社会的影响,那么欧盟作为区域政治经济组织确实无法在海洋安全领域发挥应有的作用。在欧洲传统海洋安全领域中,北约扮演着至关重要的角色,欧盟由于能力缺失和制度限制所导致的缺位,对海洋安全有心无力。

二是在欧盟安全议程相对单一的阶段,欧盟超国家机构对海洋安全的涉及有限。安全议程的扩展是内外强大压力所致,也是深化安全的自然结果。上世纪 80 年代至 90 年代,安全议程才获得水平和垂直方向扩展的动力。著名安全研究专家巴里·布赞提出“安全的五个领域”,将安全议程由传统的军事安全,扩展为军事、政治、经济、社会和环境五个不同层面。随着东欧剧变、苏联解体,近半个世纪的冷战宣告结束,原先在两极对峙情况下被压抑的安全威胁和发展不充分的威胁因素逐渐在全球化的新环境中凸显,恐怖主义、环境生态、移民问题、扩散性疾病等全球性公共议题已经被普遍认为是当今人类需严格审视并亟待解决的国际安全问题。海洋安全进入到欧盟安全议程是时代发展的结果,有着深刻的时代背景。现阶段,欧盟海洋安全由海洋军事安全、海洋政治安全、海洋经济安全、海洋社会安全和海洋环境安全构成。

三是欧盟海洋边界的不断延伸促使欧盟必须对海洋安全问题做出回应。从被地中海和大西洋环抱的政治经济实体,到“两洋四海”为海洋边界的欧盟,欧盟海洋边界的不断延伸导致欧盟海洋治理功能的扩大与深化。尤其是当欧盟的海洋边界到达黑海和波罗的海,欧盟所面临的海洋安全治理挑战日趋复杂化,迫使欧盟出台行之有效的对策和措施。

从“忽视海洋安全”转向“多维度介入海洋安全”,欧盟海洋安全观的发展既是时代发展的自然逻辑,也是欧盟治理不断深化的必然结果。尽管欧洲传统海洋安全领域依旧是北约所主导,但是在欧洲非传统海洋安全领域,欧盟发挥着关键作用。

## (二) 欧盟海洋安全政策:从单一到全面

欧盟海洋安全治理一直是“事件驱动型”或“危机催生型”,缺乏高度整合的综合性政策。有观点指出,“欧盟海上安全政策基本上都是海难事故的催生产物。”<sup>①</sup>欧盟管控海上非法移民的政策也缺乏协调,各成员国各自为政。欧盟海洋环境安全政策也被诟病为“头痛医头”,缺乏一揽子计划。在欧洲一体化进程中,与海洋事务有关的各个部门都曾经出台过大量涉及海洋非传统安全的政策和措施,但是并未形成统筹各部门的综合性政策。

《欧盟综合海洋政策》是基于海洋可持续发展与海洋经济持续繁荣为目的的政策改革,通过整合与海洋事务有关的部门,提升欧盟应对挑战的能力。而以经济目的为基础的统筹协调和政策创新,也推动着欧盟海洋非传统安全治理的机制化。此后《海洋战略框架指令》和《蓝色增长》的出台构建了欧盟海洋政策的“环境支柱”和“经济支柱”,《欧盟海洋安全战略》则补齐了欧盟海洋政策的“安全支柱”。

从文本上观察,欧盟海洋安全治理模式是以《海洋安全战略》为基准,以《欧盟综合海洋政策》为制度框架,以《海洋战略框架指令》、《蓝色增长》等政策文件为辅助的综合治理模式。从《欧盟综合海洋政策》到《欧盟海洋安全战略》,欧盟不断完善海洋安全政策架构及组织机构,优化成员国海洋安全合作及内部治理结构,拓展欧盟的国际海洋事务影响力。欧盟的海洋安全政策由单一走向全面,既是经济动力的驱使,也是欧盟治理扩展和深化的结果。

## (三) 欧盟海洋安全合作理念:合作思想不断深化

无论是成员国力量的整合,还是国际层面的协调,欧盟海洋安全合作的范围、层次和力度都在不断加强。而且近十年的欧盟海洋安全合作,体现出越来越强的包容性和创新性。

海洋安全问题的扩散性和流通性使得欧盟必须加强与第三国之间的合作。欧盟重视海洋安全的出发点是为了维护自身的安全和经济利益,但是如果第三国无法从中获得期待的回馈,那么海洋安全合作则很难实现。而且,如果欧盟独自承担整个海洋公共产品的供给,也不符合欧盟的成本收益预期。所以促成欧盟与第三国在利益互惠和共同认知的原则下加强海洋事务方面的合作也具有相当的挑战性。《欧盟海洋安

<sup>①</sup> 孟方:“欧盟海事立法的战略思维”,《中国船检》2010年第7期,第30页。

全战略》特别指出,欧盟应该与国际组织、区域组织和第三国采取协调一致的方法处理海洋安全问题。针对“大地中海”区域,欧盟实施“欧盟非洲角海上能力建设计划”(EUCAP Nestor),帮助非洲角和西印度洋地区国家强化海上执法能力。为索马里、吉布提、塞舌尔等国的海岸警卫队、海上刑事司法系统和海岸警察提供装备、开展培训。欧盟还提出“几内亚海湾重要海上航线(CRIMGO)行动”,目标是培训当地海岸警卫队增强打击海盗的能力。在黑海和波罗的海,欧盟以全球环境行为体的身份,协调第三国实施有利于海洋环境的弹性标准和规范。

在联合欧盟内部海洋力量方面,欧盟协调水平层面存在功能差异的各个部门,促进各成员国之间形成有效合作。《欧盟综合海洋政策》旨在联合海上各个部门,共同应对挑战。《欧盟海洋安全战略》也指出,推动跨部门海洋监控的协调合作,强化跨边界合作和信息交换。欧盟内部力量的整合与外部力量的协作,是共同应对威胁的关键。

#### (四) 欧盟海洋安全战略成为欧盟建构全球行为体角色的“新增长极”

有观点指出,自2007年开始,欧盟将介入域外海洋事务视为参与国际事务、提升国际地位、发挥其“作为一个全球行为体”影响力的“新增长极”。<sup>①</sup> 欧盟也在海洋安全政策文件中明确提出,努力拓展其在国际海洋事务中的影响力。

欧盟作为一个新型的全球行为体正在运用新的方式产生符合其身份的国际影响,即通过输出规范和标准而非采用强制手段来获得收益和威望。在高级政治领域,欧盟无法发挥类似北约的国际影响力,而在低级政治领域,欧盟拥有取代北约发挥影响力的较大空间。欧盟相对“温和的”角色定位,有助于在维和、禁运、人员疏散,以及一些低烈度的海军行动中发挥作用。与北约相比较,欧盟的联盟政治的军事符号并不那么明显,容易被受众接受。而且在欧盟所管辖的海域中,“低级政治”(非法移民、海洋环境保护、能源安全、跨边界犯罪等问题)的紧迫性、重要性和现实性也明显超过“高级政治”(战争或军事对抗)。

欧盟通常被界定为“民事力量”、“规范力量”,甚至“绿色规范力量”。这种界定有利于欧盟在海洋事务中获得第三国的认同和行动合法性,也有利于欧盟建构海洋安全共同体,形塑共有规范和价值。

<sup>①</sup> 刘衡:“介入域外海洋事务:欧盟海洋战略转型”,《世界经济与政治》2015年第10期,第82页。

## 五 结 论

“欧洲一体化是在多动力推动下发生的,动态的、非线性的、复杂的过程”,<sup>①</sup>而欧盟海洋安全治理的发展也是一个动态的、非线性的、复杂的过程。现阶段,欧盟海洋安全治理的框架愈益清晰地呈现在研究者面前,但是未来的发展仍然存在一些不确定性。2014年出台的《欧盟海洋安全战略》仅仅是欧盟海洋安全治理的开拓性尝试,欧盟仍然需要不断应对欧洲海洋安全治理的挑战和困境。

首先,欧盟海洋安全治理的“欧盟经验”具有一定的可模仿性,但是未必能让第三国全面接受,海洋安全治理的“欧洲化”需要合适的土壤。无论是波罗的海沿岸的非成员国(俄罗斯),还是黑海沿岸的非成员国(土耳其、乌克兰、俄罗斯和格鲁吉亚),抑或是地中海南岸的北非国家,经济发展水平各异、文化宗教信仰不同、大国博弈的政治纷争都会影响“欧盟经验”的顺利推广。

其次,突发性危机加剧欧盟成员国间的政治分歧和利益分歧,导致海洋安全治理存在协调困难。2014年欧盟边境管理局在地中海中部实施打击非法移民和跨境犯罪的“海神行动”,而“海神行动”实际上是替代意大利海军名为“我们的海”(Mare Nostrum)的行动。“我们的海”在海上救助使命框架内监控北非至南欧的整个海上通道,意大利由此拯救了数以千计非法移民或难民的生命,但是由于其他欧盟成员国不愿意分担1.08亿欧元的年度费用,“我们的海”被迫终止,然后被“海神行动”取代。“海神行动”为了降低支出成本,将管控范围限制在意大利海岸附近,减少了对较远海域的搜救行动,导致非法移民或难民溺亡人数增加。由此可见,成员国之间的分歧与矛盾制约了海洋安全合作的持久性和有效性。

再次,在海洋安全领域,欧盟委员会等超国家机构并没有权力通过强制性或管制性手段在各成员国实施统一的政策或标准。从《欧盟综合海洋政策》到《欧盟海洋安全战略》,无论是条例、指令,还是欧盟委员会发布的通讯,在具体执行层面“政府间性”要超过“超国家性”。在现阶段,欧盟海洋安全治理是以政府间治理为主要特征,且部分融合超国家治理模式的多元安全治理结构。在此背景下,欧盟海洋安全治理的效率仍有提升空间。

最后,充足的经费保障是欧盟海洋安全治理的物质基础,但是欧债危机之后,欧盟

<sup>①</sup> 陈菲:“制度同构理论与欧洲一体化——以欧盟监察专员制度的建立为案例”,《世界经济与政治》2009年第4期,第71页。

因为财政相对困难,并没有体现出足够的抱负和决心。欧盟海洋安全治理的持续推进依赖于欧盟能够不断给予资金和技术支持。

欧盟海洋安全治理的未来发展受到诸多内外因素的挑战,但是欧盟内部因素才是欧盟海洋安全治理能否取得成功的关键。欧盟在海洋安全领域的初步探索,对海洋大国均有一定的借鉴意义。这种借鉴意义存在于三个方面:一是海洋安全区域化治理模式建立和发展的经验。与“高级政治”相比,部分代表“低级政治”的非传统安全治理是地区合作容易达成共识并取得突破的领域。通过国家间合作保障共同的海洋环境安全、海洋能源安全符合各国的基本利益。但是“低级政治”依然会受到“高级政治”的影响,当领土主权冲突呈现激化的发展态势时,非传统安全治理的国家间合作也会受到制约。而且欧盟模式是以高度的经济一体化为基础,以不断发展的政治一体化为支撑的治理合作,欧盟经验在地区合作并不充分的领域,其借鉴性存在疑问;二是海洋安全治理大部门制的建设经验。通过整合水平层面职能交叉的各个部门,改变过去条块状、分割式的管理方式,统筹推进横跨多个部门的综合性海洋政策,是欧盟在海洋安全治理领域的尝试。海洋安全治理的大部门制并非新鲜事物,一些海洋大国都有类似的举措。但是欧盟在具体应用领域积累了一些成熟的、可模仿的经验,尤其是信息共享、军民合作、冲突预防和危机响应等方面的经验值得参考和学习;三是通过加强第三国的海洋执法能力来保障自身的海洋安全,是欧盟积累经验较充分的领域。《欧盟海洋安全战略》强调加强第三国和区域组织的海洋安全能力建设。在实际操作中,欧盟帮助关键的第三国强化海上安保硬实力和软实力的建设。硬实力包括海洋军事力量、海洋民事执法力量和一些硬件设施;软实力包括机构文化、法律规范等。欧盟在打击索马里海盗时发现,一些被逮捕的海盗被轻易放走或免于起诉,这说明海洋硬实力与海洋软实力需要协调配合。强化关键第三国的力量建设有助于提升自我的安全度。

欧盟海洋安全治理是区域安全治理的新领域和新方向,该领域的后续发展值得学术界给予更多的关注。

(作者简介:陈菲,中南财经政法大学哲学院政治学系讲师、法学博士后;责任编辑:张海洋)