

欧盟的东亚外交与安全政策： 自主抑或追随？^{*}

王振玲

内容提要：针对欧盟在东亚是非安全行为体和美国的追随者的传统认知，本文从欧盟在东亚的政策目标设定、实现政策目标的资源以及对东亚安全与稳定的贡献出发，论证欧盟在东亚地区是安全行为体并具有政策自主性。欧盟作为非国家行为体，在东亚政策上的自主性是相对于美国而言的，即具有关系性和相对性，并处于不断提升的过程中。与此同时，由于欧盟与美国是“价值观伙伴”，在东亚地区的利益具有一致性，欧盟通过政策宣示、政策对话和硬安全领域的政策一致性等保持其自主性和跨大西洋联盟之间的平衡。

关键词：欧盟 东亚政策 外交 安全 自主性

东亚是欧盟对外战略的重点之一。21世纪以来，欧盟已经两次发布对东亚地区的外交与安全政策指南。然而，由于冷战期间受美苏两极格局的影响，欧共体并没有形成独立的东亚政策，在整体上采取追随美国、从属于西方阵营的对外战略；^①冷战结束后，欧盟成员国在东亚地区亦一直没有驻军和军事基地。因此，对于欧盟在东亚的安全角色，美欧的主流认知依然是非安全行为体，主要是搭美国便车或通过部分政策宣示来追随美国，对东亚的安全与稳定没有实质性贡献。^②东亚国家往往视欧盟为贸

* 本文为中央高校基本科研业务费重点项目“欧盟的东亚外交与安全政策：美国追随者还是自主行为体？”（项目编号：3162019ZYQA04）的阶段性成果。

① 杨娜：《欧盟的东亚战略——地区间主义视角》，载《世界经济与政治》，2018年第4期，第136页。

② Axel Berkofsky, “The European Union (EU) in Asian Security: Actor with a Punch or Distant Bystander?” *Asia-Pacific Review*, Vol.21, No.2, 2014, pp.62-64.

易集团和强大的经济力量,但在地理位置、政治和军事联系上相隔遥远;^①在安全领域,东亚国家依然保留冷战期间的认知,认为欧盟主要是追随美国的政策,^②其自身作为独立的外交和安全行为体的角色与作用十分有限。^③但也有一部分欧洲学者从不同的角度分析,认为欧盟在亚洲或者东亚安全领域发挥了不同于美国的作用,并为该地区的安全与稳定做出了贡献。例如,欧盟安全研究所(EUISS)的报告指出,欧盟借助政治对话、外交接触等手段实施预防性外交,应对冲突发生的根源性问题,促进了亚洲的安全与稳定。^④亦有研究指出,欧盟通过为东亚地区伙伴及其政策提供合法性和认可,对中国、日本等地区大国采取公平对待的外交接触政策,加入并支持中国的“一带一路”倡议和亚洲基础设施投资银行等机制,发挥了去安全化行为体的作用。^⑤由此而来一个值得探讨的话题是:欧盟对于东亚地区的安全与稳定是否具有促进作用,其外交与安全政策是否具有自主性而非单纯追随美国。近年来,欧盟对战略自主性的重视日益增加。2016年,欧盟发布的第二份全球战略文件《共同愿景、共同行动:一个更强大的欧洲——欧盟外交与安全政策的全球战略》(以下简称“《全球战略》”)中7次提及“自主性”;^⑥欧盟也通过设立欧洲防务基金(EDF)、推动永久结构性合作(PESCO)和防务协调年度评估(CARD)做出了相应努力。与此同时,欧盟对亚洲安全也日益重视。欧盟在2012年的《欧盟外交与安全政策东亚指南》(以下简称“《东亚指南》”)中指出:“东亚地区有着世界上快速增长的经济体,欧盟和东亚的贸易占据欧盟全球贸易的27.9%,远超跨大西洋贸易(22.7%)……东亚的安全与稳定是其持续的经济成功

① Martin Holland and Natalia Chaban, *Perspectives on the Role of the European Union: A Study of Asian Stakeholders Opinion for Six Countries*, Stockholm, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2010, <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/chapters/the-role-of-the-european-union-in-democracy-building/eu-democracy-building-discussion-paper-22.pdf>, last accessed on 4 July 2019.

② 赵怀普、王振玲:《美欧之间的东亚对话与对华政策协调》,载《国际问题研究》,2016年第6期,第58-73页。

③ Yeo Lay Hwee, “The EU’S Role in Shaping Asia’s Security,” 7 January 2014, <https://www.friendsofeurope.org/global-europe/the-eus-role-in-shaping-asias-security>; Mikael Weissmann, “A European Strategy Towards East Asia: Moving from Good Intentions to Action,” The Swedish Institute of International Affairs, April 2013, p.2, <https://www.ui.se/globalassets/ui.se-eng/publications/ui-publications/a-european-strategy-towards-east-asia-moving-from-good-intentions-to-action.compressed-1.pdf>, last accessed on 4 July 2019.

④ Guy Banim and Eva Pejsova, eds., *Prevention better than Cure: The EU’s Quiet Diplomacy in Asia*, EUISS Issue Report, No.33, May 2017, p.10, https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/Report%2033_0.pdf, last accessed on 5 July 2019.

⑤ Stephane Klose, “The Role of External Security Actors in East Asia,” *Studia Diplomatica* 2017 · LXVIII-4.

⑥ European Union, “Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe—European Union’s Foreign and Security Policy,” June 2016, p.9, 11, 19, 20, 42, 45, 46, http://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf, last accessed on 5 July 2019.

的前提,该地区的安全威胁直接影响欧盟的利益。”^①2018年5月,欧盟理事会也发表文件强调欧盟和亚洲的安全合作。该文件开篇指出,欧盟是全球性安全伙伴。^②欧盟外交与安全事务高级代表莫盖里尼(Federica Mogherini)就此文件撰写专栏评论,称欧盟作为全球最大的贸易集团,是亚洲大多数国家的第一或第二大投资者,也是全球最大的发展援助提供者,其经济地位往往更为亚洲国家所熟悉和认可;但是,近些年,欧盟和亚洲的安全合作也取得了迅猛的发展,现在的欧盟不仅是可靠的贸易伙伴和多边主义的支柱,而且是独立的安全行为体。^③

基于美欧以及东亚国家对欧盟在东亚安全身份的认知以及当前欧盟内部对战略自主性的讨论,本文尝试探讨如下问题:欧盟在东亚的外交与安全政策有无对东亚安全与稳定做出贡献?在此过程中,欧盟是否具有政策自主性?欧盟又如何平衡其自主性和跨大西洋联盟之间的关系?文章尝试通过重点考察欧盟21世纪以来对东亚的外交与安全政策与实践,回答上述问题。

一 自主性的概念界定

上述问题涉及的一个核心概念即自主性(autonomy)。国际关系中的自主性概念在不同语境下具有不同的内涵,常见的有三种解读方式。第一种认为,自主性是威斯特伐利亚模式中的两个原则之一(另一个原则是领土性),指国家内部没有外部行为体发挥权威性作用,描述的是一个国家独立于任何外部权威结构的权力。^④第二种观点认为,自主性指民族国家能够独立表述并实现政治目标的状态;根据这一观点,自主性是国家拥有的属性,是一个概念连续体(continuum),位于两端的理想案例是完全依赖和完全自主。^⑤这一观点适用于国内和国际两种语境。就本文所述的国际语境而言,对外

^① Council of the European Union, “Guidelines on the EU’s Foreign and Security Policy in East Asia,” 11492/12, Brussels, 15 June 2012, pp.3-4, http://eeas.europa.eu/archives/docs/asia/docs/guidelines_eu_foreign_sec_pol_east_asia_en.pdf, last accessed on 5 July 2019.

^② Council of the European Union, “Enhanced EU Security Cooperation in and with Asia,” 9265/1/18, Brussels, 28 May 2018, p.2, <https://www.consilium.europa.eu/media/35456/st09265-re01-en18.pdf>, last accessed on 6 July 2019.

^③ Federica Mogherini, “Europe and Asia—Together for a More Secure World,” 28 May 2018, https://eeas.europa.eu/delegations/china/45248/europe-and-asia-%E2%80%93-together-more-secure-world_en, last accessed on 6 July 2019.

^④ Stephan Krasner, “Compromising Westphalia,” *International Security*, Vol.20, 1995-1996, p.116.

^⑤ Roberto Russell and Juan Gabriel Tokatlian, “From Antagonistic Autonomy to Relational Autonomy: A Theoretical Reflection from the Southern Cone,” *Latin American Politics and Society*, Vol.45, No.1, 2003, pp.1-2.

自主性指国家在不受外来干预和限制的情况下,有能力和决心根据自身需要和目标做出决策,并且拥有掌控边界外进程和实践的能力。第三种观点认为,自主性和生存权、经济福祉同属客观的国家利益,这些利益不仅仅是国家行动的规范性向导,而且是国家采取特定行动方式时遵循的因果逻辑。^①

综上,国际关系学界对自主性的界定都是围绕民族国家这一行为体展开的,尽管具体内容有着对内、对外的区别抑或行动逻辑有异,但均认为自主性是国家行为体的政治属性,其内涵与“独立”的概念类似,核心是不受他者控制,因此自主性本质上是相对于他者而言的,是关系性的。欧盟并非国家行为体,而是特殊的国际行为体,具有超国家和政府间组织的双重属性,其自主性的界定更为复杂。欧盟在经济领域的一体化程度较深,其自主经济行为体身份也得到了广泛的认可。近年来,欧盟内部的讨论更多地聚焦安全领域的战略自主性。例如,在其2016年出台的《全球战略》中,“自主性”的关系对象是北约,即相对于跨大西洋安全联盟而言;主要探讨的是防务领域和安全决策的自主性。^②但是,战略自主性的定义有狭义和广义之分:狭义的战略自主性仅关注军事和防务领域,^③而广义的战略自主性则包含更广泛的外交和安全政策的内涵。根据德国科学与政治基金会(SWP)的一项研究,战略自主性包含两方面的内容:第一,行为体有能力在外交政策和安全领域确立自己的优先目标并做出相对独立的决策;第二,行为体拥有制度、政治和物质手段来推动自身目标的实现、执行自己的决策,这期间可与第三方合作,亦可在必要的情况下独立行动。^④本文将采用对战略自主性的广义定义,原因有二:首先,在当今相互联系日益紧密的全球化世界里,安全本身已演变为一个综合性概念,不仅指军事安全,而且涵盖非传统领域的安全,并与发展、贫困、极端主义等有着不可分割的联系;其次,文章探讨的主要内容是欧盟在东亚地区的外交与安全政策的自主性,外交与安全政策涵盖的是广义的安全领域,涉及人、社会和国家多层次的安全,也涵盖贫困、发展、社会稳定等领域。

^① Roberto Russell and Juan Gabriel Tokatlian, “From Antagonistic Autonomy to Relational Autonomy: A Theoretical Reflection from the Southern Cone”.

^② European Union, “Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe—European Union’s Foreign and Security Policy,” June 2016, p.9, 11, 19, 20, 42, 45, 46.

^③ Daniel Fiott, “Strategic Autonomy: Towards ‘European Sovereignty’ in Defence,” *EUISS Issue Brief*, November 2018, https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/Brief%2012__Strategic%20Autonomy.pdf, last accessed on 8 July 2019.

^④ Barbara Lippert, Nicolai von Ondarza and Volker Perthes, eds., *European Strategic Autonomy: Actors, Issues, Conflicts of Interests*, SWP Research Paper 4, March 2019, Berlin, p.5, https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/research_papers/2019RP04_lpt_orz_prt_web.pdf, last accessed on 8 July 2019.

综上,外交与安全政策自主性具有以下特点:首先,本文所指的是广义的战略自主性,涵盖了外交和安全领域的广泛内容。其次,自主性是相对于其他行为体而言的独立自主性。^①再次,自主性是一个连续体上的概念谱系,谱系两端分别是两种理想的状态:绝对自主性和完全依赖。^②在相互依存的世界里,各个国家和地区面临共同的地区或者全球性问题,一个国家或者其他行为体的内部政策以及对外政策都会产生外溢性影响,其决策是对内外多种因素的综合考量的结果。因此,自主性是一定程度的自主性,会受到自身硬实力和软实力以及内外环境的制约。绝对的自主性几乎是不可实现的,也是不可取的。任何行为体都需要伙伴或者同盟来推动自身价值观和利益的实现;即使强大如美国这样的国家,也不可能单独解决自身所面临的挑战,也需要多边安排和制度以及同盟和伙伴国的支持与合作。因此,一个行为体的自主性是一定程度的自主性。在欧盟的语境下,自主性概念大多指的是欧盟相对于美国的自主性。这一自主性在不同领域会有差异,欧盟在经济贸易领域的自主性更强并得到了广泛的认可,但并非本文讨论的重点;而在外交与安全领域,由于欧盟并未形成深度一体化,其决策受到成员国和欧盟机构双层博弈的影响,也不像美国那样拥有强大而统一的军队,传统认知往往认为欧盟在这一领域的自主性欠佳。

但是,根据上述自主性的内涵,并通过梳理欧盟 20 世纪 90 年代尤其是 21 世纪以来在东亚的外交与安全政策,本文认为,自新世纪以来,欧盟通过发布政策文件的方式确立了自身在亚洲和东亚的政策优先目标和优先领域,并通过软实力为主的综合手段在推动自身目标实现的同时,对东亚的发展、稳定与安全做出了贡献。在此过程中,美欧虽然有政策对话和互动,美国的政策对欧盟的有关决策也产生了一定影响,但欧盟主要依据自身的利益和价值观来确定目标和政策。因此,欧盟在东亚是一个具有自主性的外交与安全行为体。

为验证以上判断,下文将首先回顾欧盟的东亚外交与安全政策,观察欧盟是否有能力为自己设定政策优先目标;其次,考察欧盟是否有相应的制度、政治和物质手段推动上述目标的实现,在政策执行中是否推动了东亚的发展、稳定与安全;再次,美国在其外交与安全政策中发挥了什么影响,欧盟又是如何平衡其自主性的提升和跨大西洋

^① Barbara Lippert, Nicolai von Ondarza and Volker Perthes, eds., *European Strategic Autonomy: Actors, Issues, Conflicts of Interests*.

^② Roberto Russell and Juan Gabriel Tokatlian, "From Antagonistic Autonomy to Relational Autonomy: A Theoretical Reflection from the Southern Cone," pp.1-24.

联盟关系的。

二 欧盟在东亚的外交与安全政策:目标、资源与贡献

冷战结束后,欧洲一体化取得了长足的进步,通过《马斯特里赫特条约》确立了经济货币联盟、共同外交与安全政策、司法与内务合作三大支柱。此后,经过《阿姆斯特丹条约》《尼斯条约》和《里斯本条约》的逐步修订,其一体化不断深入,共同体决策方式涵盖的领域不断扩大。在国际舞台上,欧盟已经成为一个重要的国际行为体,“在一个国际行为体可能涉及的对外政策的几乎各个领域都发展出了自己的政策和行动能力。而且,这种政策和行动能力对国际关系造成了重要影响”。^① 尽管其对外政策领域拥有多层治理的体系特征,共同外交与安全政策仍然是基于政府间主义的合作,是在成员国和欧盟机构的双层博弈中形成的。但自20世纪90年代以来,欧盟一直朝着“以同一个声音说话”的目标努力,并取得了切实的进展。就其亚洲和东亚的外交与安全政策而言,欧盟政策特点经历了“经济中心——政治经济并重——凸显安全利益”的演变,其政策以软性手段为主,在关注“发展—安全关联”的同时,更注重以综合手段、地区主义和多边主义视角来推动东亚稳定与安全。

(一) 欧盟在东亚的利益和政策优先目标

自20世纪90年代以来,欧盟逐步形成了自己的亚洲和东亚政策,并针对亚洲和东亚地区出台了四份重要的政策文件。欧盟在1994年发布了第一份亚洲政策文件:《走向亚洲新战略》,提出要加强欧盟在亚洲的经济存在,促进亚洲稳定、经济发展和法治,借此维护欧盟在世界经济中的领导地位,并将提升欧盟在亚洲的经济存在设定为第一个综合目标,凸显了欧盟对亚洲政策的经济导向。^② 欧盟在2001年调整并通过了第二份亚洲政策文件:《欧洲和亚洲:强化伙伴关系的战略框架》。该文件提出,其核心政策目标是加强欧盟在亚洲的政治和经济存在,并设定第一个工作重点为通过广泛的欧亚接触来推动亚洲地区和全球的和平与安全。^③与1994年政策文件内容相

^① 陈志敏、[比利时]古斯塔夫·盖拉茨:《欧盟联盟对外政策一体化——不可能的使命?》,时事出版社2003年版,第5页。

^② European Commission, “Towards a New Asia Strategy,” COM(94) 314, Brussels, 13 July 1994, in Francis Snyder, ed., *The European Union and China: Basic Documents and Commentary*, p.310.

^③ European Commission, “Europe and Asia: A Strategic Framework for Enhanced Partnerships,” COM(2001) 469 final, Brussels, 4 September 2001, in Francis Snyder, ed., *The European Union and China: Basic Documents and Commentary*, p.430.

比,虽然该文件同样强调经贸和投资合作,但对政治和安全的内容有了更多的关注,旨在为欧盟与亚洲的关系提供战略框架。在安全领域,该文件强调:第一,欧盟应该在包括东盟地区论坛(ARF)和亚欧会议(ASEM)在内的地区合作论坛以及地区间对话机制中发挥积极作用;第二,欧盟要支持冲突预防的相关努力,在长期的信任建立措施方面与亚洲共享经验;第三,加强在司法和内务领域的对话与合作;第四,强调非传统安全领域的合作,如应对毒品走私、贩卖人口、洗钱等跨国犯罪。^①文件中将欧盟作为一个典范或者可模仿的模式,多次提到分享欧盟经验,希望以自身的一体化经验推动亚洲的和平、安全与一体化进程。

根据新的形势变化,在经历了伊拉克战争中的美欧分歧、解除对华武器禁运的争议后,欧盟于2007年12月专门针对东亚地区出台了第一份重要文件:《欧盟外交与安全政策东亚指南》。该文件从经济和安全两方面强调了东亚对于欧盟的重要性。^②而在2011年年底美国宣布亚太再平衡战略以后,欧盟内部的担忧和辩论促使其于2012年发布更新版的《东亚指南》。这两份文件的出台标志着欧盟的东亚战略在努力形成涵盖经济政治乃至安全的整体性框架。两份《东亚指南》均指出,欧盟的关键利益和东亚的安全是密切相关的,并在开篇对欧盟在东亚的广义安全观念和实践路径进行了阐述,凸显了欧盟对东亚安全的重视。^③

纵观四份文件,欧盟对其在亚洲尤其是东亚的政策优先目标中,从1994年文件中单纯的经济利益优先,逐渐过渡至21世纪的经济、政治和安全利益并重,表明欧盟希望在亚洲的经济、政治和安全领域发挥更为重要的作用。根据其2001年亚洲政策文件,欧盟在亚洲的政策优先领域设定为:第一,通过扩大和亚洲的接触,推动亚洲和全球的和平与安全;第二,进一步加大和亚洲地区的贸易与投资;第三,推动亚洲欠发达国家的发展,解决贫困的根源问题;第四,推动人权保护、民主、良治和法治;第五,在相关的国际论坛中与亚洲国家建立伙伴关系和联盟,以帮助应对全球化带来的挑战和机遇,在全球环境和安全问题上加强合作;第六,提升亚洲和欧洲的相互认知。^④ 两份

^① European Commission, "Europe and Asia: A Strategic Framework for Enhanced Partnerships," in Francis Snyder, ed., *The European Union and China: Basic Documents and Commentary*, pp.432-434.

^② Council of European Union, "Guidelines on the EU's Foreign and Security Policy in East Asia," 16468/07, 14 December 2007, pp.1-4, https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/misc/97842.pdf, last accessed on 9 July 2019.

^③ Council of the European Union, "Guidelines on the EU's Foreign and Security Policy in East Asia," Brussels, 15 June 2012, p.5.

^④ European Commission, "Europe and Asia: A Strategic Framework for Enhanced Partnerships," pp.432-433.

《东亚指南》显示,欧盟在东亚具有重大而直接的经济利益,而东亚经济成功依赖于东亚的安全与稳定。为此,欧盟在强调多边主义的同时,采取如下综合的路径来推动东亚安全与稳定:第一,根据《联合国宪章》维护和平、加强国际安全;第二,推动基于规则的国际秩序;第三,发展、巩固人权与法治,尊重人权和自由;第四,防止大规模杀伤性武器的扩散;第五,推动地区一体化;第六,推动合作性、可持续性的政策来应对全球性挑战,如气候变化、能源安全、环境保护、贫困、经济不平衡和卫生等问题;第七,通过改善市场准入和投资条件加强双边贸易和投资。^①由此可见,欧盟在东亚的经济利益是其关注安全问题的出发点和落脚点,政策文件恰恰利用其经贸利益和东亚安全的联系来强调东亚安全的重要性。

无论是更新后的亚洲政策文件还是《东亚指南》,都以和平与安全为首要目标,同时强调了人权、法治、民主和良治等价值观。这些价值观凸显的是欧盟对人的安全的强调。在具体的安全政策领域,欧盟较为关注全球性问题或其他跨国问题领域的合作,以及气候变化、环境保护、能源安全、恐怖主义、极端主义和跨国犯罪等非传统安全问题。这些目标和优先政策领域的设定体现了两个特点:第一,欧盟对于东亚安全与稳定强调综合安全和综合路径。传统安全强调领土与主权安全,而综合安全更加注重人、社会和国家多层次的安全,因而涉及很多非传统安全内容;综合路径则注重冲突与安全的多维度问题,认为冲突的发生往往与贫困、极端主义信仰、性别不平等有关,并以此为切入点,强调运用多种手段和工具,从冲突预防、管理以及解决等多阶段的努力来推动安全与稳定。这一特点也写入了欧盟2016年发布的《全球战略》。^②第二,重视地区一体化和多边主义手段,强调地区一体化进程对于地区和平与安全的重要性。为此,欧盟尤其注重东盟以及东盟为中心的多边制度和多边论坛对于东亚地区合作与合作安全的贡献。欧盟在两份《东亚指南》中均将地区一体化列为其东亚外交与安全政策的目标之一,并在2016年的《全球战略》中专门强调欧盟对合作性地区秩序的支持,以及东盟在东亚地区架构中的中心地位。^③欧盟不仅是东盟地区论坛的创始成员,并且于2012年加入了《东南亚友好合作条约》,以深化和东盟的接触,为欧盟参与东亚峰会创造积极环境。这两个特征契合欧盟作为民事力量的特征,既以民事手段为主

^① Council of the European Union, "Guidelines on the EU's Foreign and Security Policy in East Asia," 15 June 2012, p.2.

^② The European Union, "Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe—A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy," June 2016, pp.28-29.

^③ Ibid., p.38.

而非军事手段来推动安全与稳定;同时也是欧盟输出自身一体化经验、借此在其他地区推动和平与安全的目标所在。

(二) 欧盟在东亚外交与安全领域的资源与贡献

欧盟在其有关东亚政策文件中明确了东亚的外交与安全政策目标和优先领域,随之而来的问题是欧盟是否有相应的制度、政治以及物质资源和能力来推动目标的实现、保护自身利益,具体包括欧盟对外政策决策的机构设置和决策能力、推动外交与安全政策的政治资源,以及外交政策工具三方面内容。

首先,欧盟对外政策的制度性能力,主要表现为机构设置和对外政策的决策能力与执行力。成为国际舞台上一个统一的行为体一直是欧洲一体化的目标。在1993年马约生效以后尤其是《里斯本条约》签署以来,欧盟在对外政策领域的制度能力和外交资源取得了长足的进展。第一,《里斯本条约》打破了造成对外关系和行动分散的支柱架构,将共同商业政策、发展合作与人道主义援助政策、国际协议、驻外使团和代表团等合并,统一纳入《欧洲联盟运行条约》的欧盟对外行动领域,遵循共同体的决策模式。虽然共同外交与安全政策仍然在《欧盟条约》中保留政府间模式,但欧盟尝试通过机构改革方面的措施加强两种模式下的一致性和连贯性。^① 第二,设立了欧洲理事会常任主席职位,取代了欧洲理事会的轮值主席制度,而外交与安全政策高级代表身兼三职:高级代表、委员会负责对外关系事务的副主席以及外交部长理事会主席。这样的制度安排使欧洲理事会主席和高级代表可以更加有效地提出并推动倡议,统一协调欧盟机构的立场。与此同时,高级代表也是根据《里斯本条约》建立的欧盟对外行动署的主管。对外行动署在布鲁塞尔设有总部,在全球拥有140个代表团,覆盖了170个国家和所有国际组织,组成了欧盟层面强大的外交团队,同时与欧盟成员国的外交使团保持密切沟通,有助于推动欧盟和成员国政策立场的统一。此外,对外行动署和欧盟委员会合作密切,尤其是委员会中负责发展合作的总司(DEVCO)和负责人道主义援助的总司(ECHO),共同推动外交政策倡议。高级代表不仅主持每月一次的外长理事会,也负责主持国防部长和发展部长例会,在欧盟对外政策中发挥重要作用。^② 综上,尽管欧盟对外关系中既有共同体模式又有政府间模式,决策效率尚无法和

^① 王磊:《欧盟对外行动署的制度研究》,上海人民出版社2015年版,第54-55页。

^② Michael Matthiessen, "The EU's Comprehensive Approach towards Security: The Lisbon Treaty and 'Smart Power'," *EU Center Policy Brief*, No.6, May 2013, pp.4-5, <http://www.eucentre.sg/wp-content/uploads/2013/07/PB06-Issue6-May13.pdf>, last accessed on 14 July 2019.

民族国家相比较,但在机构设置上已经努力确保了欧盟机构之间的协调和资源的统一,在很大程度上保障了外交与安全政策的一致性和连续性。欧盟对亚洲和东亚地区发布的政策文件也清晰表明了这一点。从1994年亚洲政策文件到2012年的《东亚指南》,从经济主导到经济和安全内容不断丰富、更为全面,不仅设立了日益明确的政策目标和优先利益,具体政策领域的应对措施也日益清晰,从对地区一体化的支持、东盟的中心地位到非传统安全领域和地区热点问题的立场都具有明确的指导性原则和立场。与此同时,欧盟设立了东盟和东亚国家代表团,其高级代表自2012年以来一直多次出席东盟地区论坛和香格里拉对话会,阐述欧盟立场和对亚洲尤其是东亚地区的外交与安全政策及相关贡献。这表明,欧盟拥有机构设置和外交资源来做出决策并推行其东亚外交与安全政策。

其次,欧盟机构拥有一定的军事和民事能力来实施其全球和东亚的外交与安全政策。自20世纪90年代末以来,欧盟在经济和货币领域的一体化取得深度发展的同时,也一直在尝试提升自身对外政策的行动能力,尤其是军事和民事行动的能力。在军事能力方面,90年代末举行的欧盟赫尔辛基峰会制定了由欧盟独立执行“彼得斯堡任务”的具体规划,要创建一支6万人的快速反应部队来开展危机管理、人道主义任务和维和行动。近年来,尤其是2016年,欧盟在其《全球战略》中指出,欧盟要以综合的手段改善欧洲的安全、民主和繁荣,并支持合作性地区秩序和基于法治的全球秩序。为此,欧盟若要在外交与安全政策上采取综合路径,就必须发展全方位的能力,鼓励系统性的防务合作,努力创建坚实的欧洲防务工业。^①2017年,欧盟创建了欧洲防务基金、永久结构性合作和防务协调年度评估,以推动成员国在防务领域的联合研发和项目合作,并提升其防务开支的效率和效用。虽然欧盟层面目前的军事能力尚不能和美国相提并论,但欧盟成员国集体拥有世界第二大防务开支,仅次于美国,在2017年是俄罗斯的四倍之多。同时,欧洲拥有仅次于美国的先进的国防工业和研究基地。因此,如果欧盟继续推动防务一体化,其防务能力的提升拥有很大的潜力。^②此外,美欧对安全和实现安全的手段有着不同的理解,美国强调传统安全和实现安全的硬实力手段,而欧盟更重视综合安全、非传统安全和实现安全的综合路径,尤其强调软实力或者

^① Council of the European Union, “Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe — A Global Strategy for the European Union’s Foreign and Security Policy,” Brussels, June 2016, p.11.

^② Nick Witney, “Brexit, Defence, and the EU’s Quest for ‘Strategic Autonomy’,” European Council on Foreign Relations, 25 June 2018, https://www.ecfr.eu/article/commentary_brexit_defence_and_the_eus_quest_for_strategic_autonomy, last accessed on 15 July 2019.

非军事手段,其军事民事行动也往往在一个综合框架内实施。在东亚地区,欧盟突出的贡献是推动了印度尼西亚问题的解决。欧盟首先在印尼政府和自由亚齐运动反叛力量就和平协议展开谈判的过程中发挥了积极作用,该协议的目的是解决亚齐地区长达30年的民族冲突;之后,欧盟派出使团监督和平协议的执行,并经过与东盟协商,部分东盟成员国参与了欧盟领导的亚齐和平监督使团,其主要任务有三项:解除武器、监督印尼武装力量的非军事化以及协助自由亚齐运动的武装人员重新融入亚齐社会。^①亚齐和平监督使团顺利完成了上述任务,这也是欧盟在亚洲主导的首次危机管理行动。同时,欧盟重视综合安全和实现安全的综合框架,在亚齐和平监督使团完成使命后,欧盟继续在警察培训、发展合作、人道主义援助等方面支持亚齐,对该地区的危机解决与和平建设做出了突出的贡献。

再次,欧盟的对外政策工具保障其外交目标的实现。除了经济领域的共同商业政策、限制性措施(即制裁)以外,欧盟也是全球以及东亚地区最大的发展合作和人道主义援助提供方,并创建了多种外交政策工具来推动发展、消除贫困,以此作为预防冲突、管理危机和建设和平的路径。其中较为突出且在东亚地区应用较为广泛的便是发展合作、人道主义援助以及稳定与和平工具等。这些政策工具多用于发展中国家,以推动欧盟的政策优先目标。如果将成员国发展援助计算在内,欧盟是世界上提供官方发展援助最多的行为体,其提供的官方发展援助金额在全球总量中超过50%。这一数字表明,在发展政策领域,欧盟是一支强大的力量。^② 欧盟发展政策一方面以遵守人权、民主、法治等原则为其关键要素和政治条件,另一方面也越来越多地将与安全挂钩,正如2003年《欧洲安全战略》所确认的:“安全是发展的前提”。^③这一“发展—安全关联”反映了欧盟在发展政策中对防止冲突与建设和平的关注逐渐增多。同时,欧盟(包括其成员国)也是世界上最重要的人道主义援助者。欧盟委员会的“人道主义援助与民事保护总司”负责协调和管理人道主义援助政策,并能通过“快速通道”做出决定,相对独立于欧盟委员会的委员团和欧盟理事会做出决策,^④保证了决策

^① John Quigley, “Enhancing South-East Asia’s Security: the Aceh Monitoring Mission,” in Sebastian Bersick, Wim Stokhof and Paul van der Velde, eds., *Multiregionalism and Multilateralism: Asian-European Relations in a Global Context*, Amsterdam University Press, 2006, p.69.

^② [比利时]斯蒂芬·柯克莱勒、[比利时]汤姆·德尔鲁:《欧盟外交政策》(第二版),刘宏松等译,上海人民出版社2017年版,第232页。

^③ European Council, “European Security Strategy—A Secure Europe in a Better World,” 12 December 2003, p. 2, <https://www.consilium.europa.eu/media/30823/qc7809568enc.pdf>, last accessed on 15 July 2019.

^④ [比利时]斯蒂芬·柯克莱勒、[比利时]汤姆·德尔鲁:《欧盟外交政策》(第二版),第242页。

的高效和自主性。同样,欧盟也是亚洲及东亚地区最大的发展援助和人道主义援助提供方,通过其地区发展合作计划、主题计划等多种工具,从消除贫困、促进发展、保护人的安全等角度促进了亚洲的安全与稳定。2007—2013年,欧盟机构层面对亚洲的发展援助总额达到51.87亿欧元,成员国层面还有大量发展合作援助。^①欧盟多年度预算(2014—2020年)亚洲地区计划中对亚洲的发展援助金额为21.5亿欧元。^②欧盟对亚洲的发展合作资金在2007—2013年的规划中主要用于三个优先领域:支持地区一体化,在环境、能源、气候变化、高等教育、卫生等领域的政策和技术合作,以及对流离失所人员的支持。在2014—2020多年度财政预算中,欧盟把第二个优先领域调整为对流离失所群体的支持,而在环境、能源等领域的合作被更改为对绿色经济的支持。^③除此之外,亚洲地区发展合作规划也进一步补充了人权、民主、性别平等、良治等主题项目和工具。^④因此,从发展合作的优先领域而言,欧盟注重从地区一体化的角度促进发展、削减贫困,同时通过对环境、教育等问题的支持与合作致力于发展绿色经济,帮助合作方实现可持续发展;而对流离失所群体的支持,主要集中于缅甸、泰国、印尼、阿富汗和尼泊尔等国家,^⑤结合其人道主义援助一起,从人的基本安全角度提升社会稳定。作为危机应对的一部分,欧盟也提供了大量的人道主义援助。欧盟委员会的人道主义援助和公民保护总司自1994年开始在亚太地区开展有关行动,支持救助自然和人为灾害中最弱势的群体,并资助了大量灾害预备项目,协助减少易受灾地区的灾害风险、提升应对灾害的抗逆能力。近年来,东亚一些国家的避难者和难民数量增长迅速,欧盟在2017年拨款加强对泰国、马来西亚和印度尼西亚的弱势群体的人道主义保护,并为罗兴亚人和孟加拉国境内移民营等提供了紧急人道主义援助。据统计,1995—2016年,欧盟为居住在泰国与缅甸边境的缅甸人提供了大约1.2亿欧元的人道主义援助。^⑥2009—2018年,欧盟曾经出资3500多万欧元支持湄公河地区的人道主义援助

① European Commission, "Regional Programming for Asia: Strategy Document (2007-2013)," p.3, http://eeas.europa.eu/archives/docs/asia/docs/rsp/07_13_en.pdf, last accessed 23 July 2019.

② European Commission, "Regional Programming for Asia: Multiannual Indicative Programme (2014-2020)," p.6, https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/regional-asia-mip-2014-2020_en.pdf, last accessed on 23 July 2019.

③ Ibid., p.6.

④ European Commission, "Regional Programming for Asia: Strategy Document (2007-2013)," p.3.

⑤ Development and Cooperation EuropeAid, *Evaluation of the European Union's Regional Co-operation with Asia*, Final Report, Vol.1, March 2014, https://www.oecd.org/derec/ec/Evaluation_of_the_European_Union_regional_co-operation_with_Asia_Vol1.pdf, last accessed on 23 July 2019.

⑥ European Commission, "European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations: Thailand, Malaysia and Indonesia Factsheet," <https://ec.europa.eu/echo/node/308>, last accessed on 24 July 2019.

和灾害预备项目,受益国家主要包括柬埔寨、老挝和越南等。^①综上,欧盟充分利用其发展合作,从减贫、可持续发展这一“发展—安全关联”逻辑出发,结合人道主义援助借助其软实力来保护人的安全和开展危机管理,促进了东亚地区的稳定与安全。

在东亚地区,欧盟另一个重要的政策手段就是稳定与和平工具(IcSP)。^②它拥有短期的“危机应对和准备”功能,旨在为冲突预防和冲突后的政治稳定做出贡献。^③其2014—2020年间的预算为23亿欧元,目前在全球75个国家拥有200个执行项目,覆盖领域为调停、稳定、地雷行动、修复和重建。^④欧盟在东亚地区尤其是东南亚国家境内广泛使用了稳定与和平工具,从性别平等、青年人教育、减少极端主义和公民保护等方面来推动当地冲突预防以及和平建设。(见表1)

欧盟在具体的项目实施中,通常综合利用其发展援助、人道主义援助以及稳定与和平工具,致力于从根源上消除暴力冲突。突出的案例是欧盟对菲律宾棉兰老岛和平进程所做的贡献:欧盟一方面协助寻求政治解决方案,另一方面通过大量的发展合作及利用稳定与和平工具推动当地可持续的经济和社会发展。棉兰老岛涉及复杂的政治和宗教矛盾,多年来一直是菲律宾不稳定的地区。欧盟自2008年决定开始资助促进其和平进程和发展的项目,于2009年派遣两名人权和人道主义援助领域的专家参与负责核实棉兰老岛停火协议的国际监督团,并资助了有关国际和本土的非政府组织参与该监督团。^⑤过去10年来,欧盟利用发展合作以及稳定与和平工具,在棉兰老岛资助开展了很多项目推动危机的管理和斡旋,如针对邻近社区由于土地和自然资源的争夺引发的冲突,欧盟资助培训了“快速反应团队”(Quick Response Teams),可预防小的矛盾演变为大规模冲突,^⑥从而推动该地区的稳定与发展。

^① European Commission, “European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations: Vietnam, Cambodia, and Lao PDR Factsheet,” <https://ec.europa.eu/echo/node/5222>, last accessed on 24 July 2019.

^② 该工具原称“稳定工具”(IIS),于2007年发起,是对欧盟发展基金、发展合作工具等的补充,在正式的合作与援助无法在第三国顺利推进的情况下,为干预提供财政基础。

^③ [比利时]斯蒂芬·柯克莱勒、[比利时]汤姆·德尔鲁:《欧盟外交政策》(第二版),第162页。

^④ EEAS, “Instrument Contributing to Stability and Peace (IcSP),” 3 May 2016, [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/422/Instrument%20contributing%20to%20Stability%20and%20Peace%20\(IcSP\)](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/422/Instrument%20contributing%20to%20Stability%20and%20Peace%20(IcSP)), last accessed on 24 July 2019.

^⑤ Plamen Tonchev, “Mindanao: Preventive Diplomacy and Civil Society,” in Guy Banim and Eva Pejsova, eds., *Prevention Better Than Cure: The EU's Quiet Diplomacy in Asia*, EUISS Reports, No.33, May 2017, pp.23–25.

^⑥ *Ibid.*, p.25.

表 1 东亚地区的 IcSP 项目一览表

项目所在地	项目主题	欧盟资金 (单位:欧元)	执行伙伴	项目期限
印尼、马来西亚、菲律宾、泰国	推动对多样性的包容和尊重、预防暴力极端主义	3 000 000	联合国开发署(UNDP)	2018-2020年
泰国	南泰未来和平基础	1 100 000	和平与冲突研究中心(CPCS)	2017-2019年
泰国	南泰和平建设支持项目	600 000	亚洲基金会	2016-2017年
缅甸	缅甸若开邦咨询委员会支持项目	267 000	安南基金会	2016-2017年
菲律宾棉兰老岛	共有 13 个项目,主题包括民主领袖和公民社会赋能,加强和平与稳定的除雷行动,预防暴力极端主义,加强公民保护、推动持久和平与社区抗逆力、性别敏感的过渡期司法等。	资金合计约为 2680 万欧元	自治与治理研究所(IAG)、法国外交部、人道主义对话中心、联合国开发署等	均为 2016-2020 年间项目

注:表由作者根据欧盟对外行动署公布的稳定与和平工具项目地图自制,欧盟对外行动署网站仅包括 2016 年以来的数据,详见 <https://icsp-map.eu/>, 2019 年 7 月 24 日访问。

除了上述外交政策工具以外,欧盟已经形成了统一的双重用途物品和军事物资出口管制体系,可从欧盟层面影响成员国的有关物资、技术和武器出口,继而从军事角度影响某一地区的实力平衡。自20世纪90年代开始,欧盟尝试协调管控双重用途物品和军事物资的贸易。第一份管控双重用途物资贸易的文件于1995年3月生效,几经修订后目前仍有效的是欧盟理事会428/2009条例,又称《双重用途物品条例》。^①1998年,欧盟成员国采纳通过了《欧盟武器出口行为准则》,该准则于2008年演变为具有法律效力的《欧盟武器出口共同立场》,是欧盟共同外交与安全政策的一部分。尽管成员国在执行出口管制方面依然拥有较大的灵活空间,但欧盟的条例具有法律约束力,在很大程度上对成员国的选择形成了制约。而以欧盟成员国为主的欧洲国家占据了东亚地区武器进口20%的市场,^②因此,即使欧盟不拥有自己强大的军队,它通过出口管制方面的法律约束可以决定出口到哪些东亚国家的武器是可以获得许可的,从而影响到东亚地区的实力均衡。

三 政策自主性的提升与跨大西洋联盟之间的平衡

以上述及,欧盟作为一个复杂的政府间和超国家组织,从制度安排、外交资源以及军事防务领域的资源而言,能够相对自主地为其东亚外交与安全政策设定政策目标和优先领域,并拥有了以发展援助、稳定与和平工具、人道主义援助等软实力手段为主、出口管制和军事防务能力为辅的综合手段,推动自身外交政策优先目标的实现,由此体现了自主行为体的基本特征。与此同时,欧盟亦为东亚的发展、和平与安全做出了独特的贡献。

但是,政策的自主性是一定程度上的相对的自主。欧盟自主性的相对性体现于美国在其政策出台过程中的影响。在欧盟推出有关亚洲或者东亚的政策过程中,美国作为其决策的背景因素,发挥了一定的作用。1994年欧盟亚洲政策文件的出台,恰恰是因为随着亚洲的崛起,欧盟意识到需要加大欧洲在亚洲市场的存在,而美国在亚洲的积极政策和创建亚太经合组织等举措,使欧盟更紧迫地感受到可能会错失亚洲崛起提

^① Council of the European Union, "Council Regulation (EC) No.428/2009 of 5 May 2009 Setting up a Community Regime for the Control of Exports, Transfer, Brokering and Transit of Dual-Use Items," *Official Journal of the European Union*, L134, p.13, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:134:0001:0269:en:PDF>, last accessed 18 July 2019.

^② Julianne Smith, Erik Brattberg and Rachel Rizzo, *Transatlantic Security Cooperation in the Asia-Pacific: Recommendations for the Next U.S. Administration*, Center for a New American Security, October 2016, p.9.

供的发展良机。^①自伊拉克战争以来,美欧之间安全观差异以及“单边”与“多边”之争凸显,欧盟内提升安全行为体作用的努力加速,一方面推出第一份《欧洲安全战略》,提出了欧洲推行“有效的多边主义”以推动全球安全的战略构想;另一方面中欧关系也取得了巨大进展,于2003年建立战略伙伴关系,双方在经贸以及伽利略计划等高科技领域合作不断扩大。此时,包括法德在内的欧盟成员国提出要解除欧盟对华武器禁运。美国在此期间开始介入欧盟内部辩论,在欧盟决定暂时搁置解除对华武器禁运中施加了自己的影响。^②而欧盟的第一份《东亚指南》也正是在这一辩论期间提出的。因此,2007年最终出台的这份文件明确表示,欧盟对于美国在东亚的安全利益要保持敏感,并乐意就东亚政策和美国开展密切协调。^③2012年,欧盟调整出台第二份《东亚指南》,美国亚太再平衡战略也是其背后推动力之一。欧盟一方面担心美国亚太再平衡可能意味着削减在欧洲的军事存在;另一方面也希望在《里斯本条约》后加大自身的国际影响力,不希望在东亚或者亚洲这一关键地区被边缘化,并为此逐步实施了自己的转向亚洲政策。^④由上可见,尽管美国在其决策中作为背景因素发挥了一定的影响力,但是不落后于美国、在亚洲和东亚发挥更大影响力、实现自身利益是欧盟制定上述政策的主要推动力。欧盟作为拥有28个成员国、兼具超国家和政府间模式的地区组织,其政策目标的设定和长期政策的制定主要取决于欧盟及其成员国的利益、价值观以及双层博弈。推动欧盟制定东亚外交与安全政策的核心驱动力依然是自身利益以及在国际舞台上发挥重要作用的雄心。因此,上述系列政策文件中对优先政策目标的设定,强调综合安全、地区一体化和多边主义路径,明显有别于美国在东亚的外交与安全战略中凸显军事安全和双边主义的做法,具有欧盟特点,符合欧盟作为民事行为体的做法。

冷战结束后,欧盟外交与安全政策的自主性持续提升。《马斯特里赫特条约》设立共同外交与安全政策支柱,促使欧盟成员国的外交政策“布鲁塞尔化”。这不仅改变了成员国对自身角色的定位和利益偏好,也塑造着欧盟作为国际行为体的“集体身

^① Bart Gaens, “ASEM’s Background and Rationale,” in Bart Gaens, ed., *Europe-Asia Interregional Relations: A Decade of ASEM*, Ashgate Publishing Limited, 2008, p.14.

^② Nicola Casarini, *Remaking Global Order: The Evolution of Europe-China Relations and its Implications for East Asia and the United States*, Oxford University Press, 2009, pp.123-139.

^③ Council of the European Union, “Guidelines on the EU’s Foreign and Security Policy in East Asia,” Brussels, 14 December 2007, p.7.

^④ Nicola Casarini, “The European ‘Pivot’,” *EUISS Issue Alert*, March 2013, <https://www.iss.europa.eu/content/european-pivot>, last accessed on 25 July 2019.

份”,形成了“构建有目的行为体的身份和利益的‘共有观念’”;^①《里斯本条约》取消支柱之间的分割,将对外政策的诸多资源统一纳入《欧洲联盟运行条约》的对外行动领域,欧洲理事会主席、对外高级代表的设置和其他机构的改革大大提升了欧盟对外政策的一致性和连续性。欧盟对亚洲和东亚政策的关注和自主性的加强,在1994年政策文件出台后经历了不断提高的过程。从20世纪90年代亚洲政策的“经济中心”导向,至21世纪经济、政治与安全并重,体现了欧盟希望在亚洲发挥更大影响力、成为亚洲国家安全伙伴的目标。90年代欧盟对亚洲的安全贡献仅限于人道主义援助和发展合作,21世纪初期则在印尼的亚齐执行了在东亚的第一个共同安全与防务任务,并于2008年开始参与推动菲律宾棉兰老岛问题的缓和进程。2012年以来,欧盟更是通过加大对东亚地区的外交资源投入、加强对地区一体化和多边安全机制的支持等手段,同时强调自身的“中立”和亚洲“安全伙伴”身份,^②以示和美国战略的区别,彰显政策自主性。首先,欧盟外交与安全事务高级代表自2012年以来一直积极参与东亚的多边安全合作机制,包括东盟地区论坛、香格里拉对话会等,欧盟亦加入了《东南亚友好合作条约》以示对东盟提倡的合作安全规范的支持;同年,欧盟更新其《东亚指南》,对东亚政策目标和立场进行了更为详细的阐述。其次,欧盟在政策中更加凸显其对地区一体化以及多边主义路径的重视,希望借此推动地区发展和多边安全合作。欧盟在其亚洲和东亚政策中一直重视地区一体化,在2007—2013年间对亚洲的发展援助预算中有16%用于资助地区一体化项目,^③而2014—2020年预算中这一比例提高到了36%。^④欧盟视东盟为发展中国家中最为成功的地区一体化倡议之一,^⑤在其2014—2020年发展合作规划中,欧盟拨款1.7亿欧元资助“后2015东盟地区一体化”议程,^⑥相比2007—2013年度预算的7900万欧元翻了一番。^⑦这些资助一方面推动了

① 王凯:《试析〈里斯本条约〉框架下欧盟共同外交与安全政策的“布鲁塞尔化”》,载《国际论坛》,2013年第5期,第9页。

② Speech by High Representative Catherine Ashton at Shangri-La Dialogue, “Defending National Interests, Preventing Conflict,” Singapore, 1 June 2013, http://www.eu-asiacentre.eu/documents/uploads/news_76_ashton_shangri-la_speech_1_june_2013.pdf; Speech by High Representative/Vice-President Federica Mogherini at Shangri-La Dialogue, “Korean Security – the Next Steps,” Singapore, 1 June 2019, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/63535/Speech%20by%20High%20Representative/Vice-President%20Federica%20Mogherini%20at%20Shangri-La%20Dialogue;%20Korean%20Security%20-%20the%20next%20steps, last accessed on 4 July 2019.

③ European Commission, “Regional Programming for Asia: Strategy Document (2007–2013),” p.3.

④ European Commission, “Regional Programming for Asia: Multiannual Indicative Programme (2014–2020),” p.8.

⑤ Ibid., p.3.

⑥ Ibid., p.8.

⑦ European Commission, “Evaluation of the European Union’s Regional Cooperation with Asia,” Final Report, March 2014, p.16.

经济一体化倡议,另一方面也协助提升东盟对于地区灾害的减灾机制和能力,促进其对灾害的共同应对能力,并加强东盟对于边界管理、海洋合作等方面的合作能力。^①再次,欧盟在东亚地区海洋纠纷中彰显中立身份,多次表达自己不选边站队的立场,重视通过支持地区合作安全多边机制并同时与中国开展合作来推动地区预防外交和合作性地区秩序的建设。一方面,欧盟积极参与以推动地区合作安全规范为核心的东盟地区论坛的活动,参加并推动有关信任建立措施和预防外交工作组以及防务官员对话会,主持东盟地区论坛的第一个预防外交与调停的培训等。^②目前,欧盟不仅共同主持了东盟地区论坛的海洋安全会议(2018—2020)年,还主持了数场欧盟—东盟海洋安全高层对话会。^③另一方面,欧盟也与中国开展海洋治理合作,于2017年推出“中欧蓝色年”,围绕海洋治理、蓝色经济、海洋保护以及海洋监测等主题开展海洋事务高层对话会、海洋空间规划会议一系列相关活动来分享交流海洋治理的经验,推动东亚海洋安全合作。^④美国则把东亚的多边安全论坛视为制衡中国的手段,虽然参与其中,但对论坛本身的发展并不重视;^⑤并且对中国更倾向于采取遏制战略。在欧盟推动东亚地区一体化和多边安全合作时,美国则相继推出亚太再平衡战略和印太战略,其内容均以加强美国在亚太的双边军事合作为主,主要目的是遏制中国崛起。这样的战略易于激化东亚地区的大国竞争与零和博弈。^⑥同时,欧盟和美国在应对中国提出的一体化倡议上亦有差异:美国对于亚洲基础设施投资银行以及中国提出的“一带一路”倡议持有怀疑的态度,游说施压其盟友不要加入;欧盟的态度则更加开放,很多成员国认可该银行和“一带一路”倡议对于地区互联互通的贡献与价值,并积极加入其中。欧盟及其成员国的这一政策对中国崛起发挥了部分“去安全化”的作用,^⑦有助于建立以

^① European Commission, “Regional Programming for Asia: Multiannual Indicative Programme (2014–2020),” pp.8–10.

^② Council of the European Union, “Enhanced EU Security Cooperation in and with Asia,” Brussels, 28 May 2018.

^③ European Commission, “The EU and ASEAN: A Partnership with a Strategic Purpose,” Brussels, 18 May 2015, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=JOIN:2015:22:FIN&from=EN>, last accessed on 9 August 2019.

^④ “Joint Press Statement by the European Commission and the Government of the People’s Republic of China on 2017 EU–China Blue Year,” https://ec.europa.eu/maritimeaffairs/sites/maritimeaffairs/files/eu-china-blue-year-2017_en.pdf, last accessed on 9 August 2019.

^⑤ Gudrun Wacker, “Security Cooperation in East Asia: Structures, Trends and Limitations,” SWP Research Paper, May 2015, p.28, https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/research_papers/2015_RP04_wkr.pdf, last accessed on 10 August 2019.

^⑥ 韩志立:《关系网络的竞争:“印太”战略对东盟中心地位的挑战——以关系主义理论为视角》,载《外交评论》,2019年第2期,第104页。

^⑦ Stephane Klose, “The Role of External Security Actors in East Asia,” p.45.

“合作”为主基调、和平稳定的东亚地区秩序。

然而,在外交与安全政策领域,任何国家都难以实现完全的自主。欧盟并非国家行为体,其成员国也大多在军事安全领域对美国有所依赖,欧盟相对于美国的自主性也不可能是绝对的。鉴于美国对欧洲安全的重要意义,欧盟在提升自身东亚政策自主性的同时,不会与美国过多冲突,而是注重从以下三个方面努力实现其自主性和跨大西洋联盟之间的平衡。

首先,欧盟在其有关政策声明中承认美国在东亚的利益和关切。一方面,欧盟对于安全采取综合路径,重视多边主义的合作安全和地区一体化进程,但欧盟和美国在东亚地区也有利益一致之处;另一方面,虽然欧盟不希望中美对抗,支持中国融入地区和国际秩序,但对于中国崛起的潜在影响还是有着与美国类似的担忧。因此,欧盟在其两份《东亚指南》中均指出,在可预见的未来,美国在东亚的双边联盟网络和军事存在是东亚地区安全架构中一个不可或缺的要害,欧盟应对此保持敏感,并乐意就东亚的外交与安全政策和美国进行沟通协调。^①

其次,在利益趋同的议题上以及政策调整期间,欧盟和美国时常保持政策对话。如前文所述,欧盟的亚洲或东亚政策调整在一定程度上受到美国的影响。例如,1994年欧盟出台第一份亚洲政策文件,正是认识到了东亚崛起带来的经济机遇,以及美国捷足先登可能会导致欧盟错失经贸良机;^②2012年《东亚指南》的出台也受到了美国亚太再平衡战略的影响。^③奥巴马执政时期较为重视多边主义与合作,因此,当时的跨大西洋亚洲政策对话比较频繁,双方还通过美欧峰会声明表达了加强美欧亚政策对话的决心。^④二轨对话在此期间也非常活跃,促使美欧的亚洲政策对话形成了官方和二轨双渠道机制。^⑤尤为重要的是,时任美国国务卿希拉里和欧盟外交事务与安全政策高级代表凯瑟琳·阿什顿(Catherine Ashton)在参加2012年东盟地区论坛期间发布了亚太地区联合声明,称美国和欧盟将加强双边沟通与协调,以推动亚太地区的安全、发展、福祉与繁荣。^⑥这份声明被外界视为欧盟追随美国的证据,欧盟内部也有人批评

^① Council of the European Union, “Guidelines on the EU’s Foreign and Security Policy in East Asia,” 2007, 2012, p.4,6.

^② Bart Gaens, “ASEM’s Background and Rationale,” p.14.

^③ Nicola Casarini, “The European ‘Pivot’,” *EUISS Issue Alert*, March 2013.

^④ The White House Office of the Press Secretary, “Joint Statement: US-EU Summit,” November 28, 2011, p.4, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/11/28/joint-statement-us-eu-summit>, last accessed on 26 July 2019.

^⑤ 赵怀普、王振玲:《美欧之间的东亚对话与对华政策协调》,第58-73页。

^⑥ “U.S.-EU Statement on the Asia-Pacific Region,” <https://2009-2017.state.gov/r/pa/prs/ps/2012/07/194896.htm>, last accessed on 26 July 2019.

阿什顿在多边场合应该强调欧盟的中立身份,^①在其亚洲战略中更加强调与东盟的合作以及欧盟的自主性政策。^②此后,欧盟在政策中更注重表明欧盟是亚太国家的伙伴,而非亚太强权,以示与美国的区别。^③特朗普上任后,一再忽视欧洲盟友的经济和安全利益,跨大西洋亚洲政策对话陷入停滞,而美国对欧洲安全承诺的不确定性上升也推动了欧盟近年加强战略自主能力的努力。

再次,欧盟在能够影响东亚地区硬安全的领域,与美国的关切有一致性。欧盟在对东亚地区的软安全问题采取综合路径的同时,其武器和双重用途物品的出口也影响着东亚地区的军事实力平衡。根据斯德哥尔摩国际和平研究所的数据,亚洲地区的武器进口中有20%来自欧洲,^④其中主要是欧盟成员国。而欧盟成员国在武器出口中各有不同的考量:英国更多地考虑支持美国的战略目标,其在亚洲的军售主要对象国为印度;法国宣示自己为太平洋强国,强调亚洲的稳定与航行自由,更关注与印度、日本、马来西亚和越南的军事关系;而德国则重视与新加坡等开展军工合作。这些武器出口的对象国家和美国也都具有紧密的军事关系。由于对中国的武器禁运以及对中崛起潜在影响的担忧,欧盟对中国的武器或两用物品出口微乎其微。^⑤因此,欧盟对东亚硬实力均衡的影响和美国在这一地区的安全联盟和伙伴关系是重合的,双方在亚太地区对中国的防范目标基本一致,这也是欧盟易于维持其自主性和跨大西洋联盟之间平衡的重要原因。

四 结论

综上所述,尽管作为特殊的国际行为体,欧盟在外交与安全政策领域的自主性因跨大西洋联盟关系以及欧盟政策实施中与美国的沟通与协调而受到质疑,但在东亚地

^① Nicola Casarini, "EU Foreign Policy in the Asia Pacific: Striking the Right Balance between the US, China and ASEAN," *EUISS Analysis*, September 2012, pp.3-4; Jonathan Holslag, "The EU Should not Side with either USA or China," <http://www.globalpolitics.cz/rozhovory/jonathan-holslag-the-eu-should-not-side-with-either-usa-or-china>, last accessed on 26 July 2019.

^② Frans-Paul van der Putten, "The European Union, ASEAN, and the US-China Power Rivalry," May 29, 2013, <https://theglobalobservatory.org/2013/05/the-eu-asean-and-the-us-china-power-rivalry/>, last accessed on 26 July 2019.

^③ EEAS, "Speech by High Representative Federica Mogherini at the IISS Shangri-La Dialogue 2015," 31 May 2015.

^④ Julianne Smith, Erik Brattberg and Rachel Rizzo, *Transatlantic Security Cooperation in the Asia-Pacific: Recommendations for the Next U.S. Administration*, Center for a New American Security, October 2016, p.9.

^⑤ Mathieu Duchatel and Mark Bromley, "Influence by Default: Europe's Impact on Military Security in East Asia," *European Council on Foreign Relations Policy Brief*, May 2017, p.5.

区,从其政策优先目标和领域的设定、外交资源和能力,以及对东亚地区发展、安全与稳定的贡献而言,欧盟都展现出了实施自主性外交与安全政策的能力;并通过发展援助、人道主义援助、稳定与和平工具等手段,推动从根源上消除安全威胁,保护人的安全,对东亚地区的稳定与安全做出了切实的贡献。在这一过程中,欧盟尤其重视东亚一体化进程和以东盟为中心的多边制度在东亚地区架构中的作用,通过支持东盟推动地区一体化进程和多边安全制度来维护合作性地区秩序。诚然,欧盟和美国作为跨大西洋联盟,即使有利益和理念分歧,双方在西方式的民主、自由、人权等规范领域具有相似的价值观,是“价值观伙伴”;对于中国崛起,欧盟和美国也有着类似的担忧和利益考量。因此,欧盟和美国就东亚地区的政策也时有沟通与协调。但是双方在利益一致时开展互动或者政策出现一致,并不能否定欧盟的政策自主性。

自2008年金融危机以来,美国已开始“选择性放弃负担”,^①对其盟友的安全承诺变得日益不确定。特朗普更是常常忽视欧盟的经济乃至安全利益,对欧洲盟国征收关税,退出《中导条约》以及伊朗核协议,甚至威胁退出北约。^②这些不确定性的增加已促使欧盟近年成立欧洲防务基金、启动永久结构性合作等,加快了提升防务领域战略自主性的步伐。随着防务领域自主性的提升,欧盟在东亚扮演中立角色、通过综合手段对东亚安全与稳定做出自主性贡献的能力亦将随之增强。在特朗普忽视欧盟利益的同时,其推出的印太战略也在加剧东亚地区大国竞争、迫使东亚国家选边站队。在此背景下,欧盟在东亚地区发挥中立和安全伙伴的作用日益重要,其发展自主的东亚政策的意愿亦会增强。

(作者简介:王振玲,外交学院英语与国际问题研究系副教授、周恩来外交研究中心副主任;责任编辑:宋晓敏)

^① Hans Kundnani and Jana Puglierin, “Atlanticist and ‘Post-Atlanticist’ Wishful Thinking,” *The German Marshall Fund of the United States Policy Essay*, No.1, 2018, p.2, <http://www.gmfus.org/publications/atlanticist-and-post-atlanticist-wishful-thinking>, last accessed on 8 August 2019.

^② “New York Times: Trump raised withdrawing the U.S. from NATO Several Times in 2018,” CNN, <https://edition.cnn.com/2019/01/15/politics/trump-nato-us-withdraw/index.html>, last accessed on 8 August 2019.