

欧盟以“规范性力量”介入南海问题 及其影响

李秀芳

【内容提要】作为冷战后国际舞台上一个独特的超国家行为体，欧盟满怀信心地向世界推广自己的成功经验和“欧盟规范”，并试图发展在海洋事务中的规范领导作用，借此提升自身在国际海洋安全事务中的影响力。当前，欧盟对南海局势的关注度明显上升，“欧盟规范”与“欧盟模式”成为影响南海问题发展不可忽视的新外部因素。欧盟秉持的“规范性力量”能够为其南海政策的内在逻辑和路径提供较好的解释及评估视角。但欧盟在南海问题上“规范性力量”政策的有效性与合法性也面临诸多缺陷与挑战，尤其是欧盟各国对华的不同政策立场及利益需求，导致欧盟的南海政策难以发挥较大影响力。

【关键词】规范性力量 欧盟 南海问题 海洋安全

【作者简介】李秀芳，云南大学国际关系研究院博士研究生。

【中图分类号】D815

【文献标识码】A

【文章编号】1006-6241(2020)04-0076-22

长期以来,南海问题一直是亚洲安全的一个热点,菲律宾提出的南海仲裁案加剧了国际社会对南海问题的关注。欧洲对南海地区具有较长的介入历史。当前,欧盟对南海局势的关注度明显上升。“欧盟规范”与“欧盟模式”成为影响南海问题发展不可忽视的新外部因素,但其现有解释通常以宏观政策演进和大国互动中的物质性权力与利益为基础,主要从欧盟海洋战略转型、欧盟南海政策的动因和政策演进等视角进行分析^[1],忽视了欧盟介入南海问题的“软”力量和微观分析,对欧盟自身的内在动因,特别是政治价值层面的因素关注较少。事实上,作为全球“规范性力量”的典型,欧盟在介入域外事务时,基础性和内因性的手段和方式依然是通过“规范性力量”实施。本文主要从“规范性力量”的视角研究欧盟的南海政策,探寻其为何以及怎样介入南海问题,尝试回答欧盟南海政策的内生逻辑、政策路径及未来这种政策基础的成效与前景等问题。

一、欧盟“规范性力量”介入南海问题的政策及途径

著名国际关系学者伊恩·曼纳斯(Ian Manners)认为,“规范性力量”是指重新定义世界政治中“正常”行为与现象(normal)的能力,即可以决定国际规范是什么,可以制定国际行为的道德标准。^[2]欧盟因其独特的历史演进、混合政体和宪政结构而有别于其他机构,因此从传统的权力、制度和利益视角研究欧盟会存在较多的不足。^[3]实际上,国际关系中的“规范

[1] 刘衡:《介入域外海洋事务:欧盟海洋战略转型》,载《世界经济与政治》2015年第10期,第60—82页。邢瑞利、刘艳峰:《欧盟介入南海问题:路径、动因与前景》,载《现代国际关系》2016年第5期,第32—39页。苏晓晖:《欧盟不愿强势介入南海问题》,载《太平洋学报》2016年第7期,第25—27页。

[2] Ian Manners, “Normative power Europe: a contradiction in Terms?,” *Journal of Common Market Studies*, Vol.40, No.2, 2002, p.236.

[3] Ian Manners, “Theorizing Normative Power in European Union—Israeli/Palestinian Relations: Focus of this Special Issue,” *Middle East Critique*, Vol.27, No.4, pp.321—334.

性权力”概念研究已经有较长的历史和丰富的成果。早在20世纪60年代,英国历史学家爱德华·哈雷特·卡尔(Edward Hallett Carr)就对权力进行了划分,区分了军事权、经济权和话语权(舆论控制权)。冷战后,特别是20世纪90年代国际关系的发展促使我们重新思考军事力量和民事力量的概念,欧盟在世界政治中的“规范性力量”也逐渐凸显,并逐渐被欧盟所采纳,如2003年《欧洲安全战略》和2016年《欧盟全球战略》两份白皮书中,欧盟明确认为自身是国际规范和多边主义的坚定支持者。^[1]

作为“规范性力量”的代表,欧盟在其外交政策中熟练运用五项基本的规范性价值元素:和平、自由、民主、人权和法治,通过“软”外交、话语介入、对外援助、知识分享等形式实行“规范性力量”。欧盟正努力深化与中国的贸易和投资关系,保护知识产权,加强在高端技术、人权和气候行动方面的合作,但南海可能成为欧盟展示其“规范性力量”和预防性外交的一个巨大“试验场”。^[2]

(一) 欧盟“规范性力量”在南海问题上的政策表现

欧盟对南海争端的许多政策,特别是那些由成员国集体同意作为欧盟立场的声明,大多是由规范驱动下的“规范性力量”主导的。欧洲对外关系委员会亚洲与中国项目副主任杜懋之(Mathieu Duchâtel)将欧盟的这种“规范性力量”在政策上的表现描述为“原则性中立”,这包括三方面的内容:首先,欧盟在领土争端的问题上不采取立场^[3];其次,欧盟认为这些争端应在国际法框架内解决,尤其要以《联合国海洋法公约》(UNCLOS)为指导,

[1] European Union, *shared vision, common action: a stronger Europe, A global strategy for the European Union's foreign and security policy*, 2016, Brussels: European Union, https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/regions/files/eugs_review_web_0.pdf.

[2] Guy Banim and Eva Pejsova, "Prevention better than cure: the EU's quiet diplomacy in Asia," <https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/Report%20330.pdf>.

[3] European Union, "Guidelines on the EU's foreign and security policy in East Asia," Brussels: European Union, 2012, p.19, http://eeas.europa.eu/archives/docs/asia/docs/guidelines_eu_foreign_sec_pol_east_asia_en.pdf.

而且只能通过和平方式解决；第三，欧盟鼓励争端各方采取对话、建立信任和合作的切实措施，包括政治、外交和军事活动以及职能合作（如联合保护环境）。^[1]

从 2007 年开始，欧盟在制定全面海上战略方面取得了一些政策进展。当年通过的《蓝皮书》为成员国之间的业务合作奠定了基础，其对贸易和渔业的关注为今后的海上安全行动提供了模板。^[2]《海洋战略框架指令》(2008 年)和《利马索尔宣言》(2012 年)提出的一系列倡议，确认了区域和国际海洋领域对话与合作的重要性以及《联合国海洋法公约》所确立的法律框架的重要性。^[3]这种政策立场不断扩展，2012 年欧盟的《东亚外交与安全政策》为在《联合国海洋法公约》框架内解决争端提供了指导方针。^[4]此外，欧盟于 2012 年 7 月签署了《东南亚友好合作条约》(TAC)，为该地区的和平互动提供了框架。这些政策清楚地表明，欧盟在亚太地区的互动更多的是在国际法律框架下进行的。

除了制定法律与政策框架外，欧盟还保持着一种公开对话方式。2015 年在新加坡举行的香格里拉对话会上，欧盟高级代表费代丽卡·莫盖里尼 (Federica Mogherini) 提到了航行自由、航道、国际法以及促进合作的重要性。^[5]此外，欧盟、法国、德国、意大利和英国于 2016 年 5 月还签署了七国集团

[1] Duchâtel M. and Huijskens F., “The European Union’s principled neutrality on the East China Sea,” *SIPRI policy brief*, 2015, Stockholm: Stockholm International Peace Research Institute, <https://www.sipri.org/sites/default/files/files/misc/SIPRIPB1502d.pdf>.

[2] An Integrated Maritime Policy for the European Union, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0575:FIN:EN:PDF>.

[3] Marine Strategy Framework Directive, <https://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:164:0019:0040:EN:PDF>.

[4] EU-Asia Centre, “South China Sea: Background Note,” http://www.eu-asiacentre.eu/documents/uploads/pub112_south_china_sea_background_note.pdf.

[5] Speech by High Representative/Vice-President Federica Mogherini at the IISS Shangri-La Dialogue 2015, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/6254_en.

(G7) 关于海上安全的外交部长宣言, 宣布他们承诺国际海洋秩序基于国际法的原则, 尤其反映《联合国海洋法公约》的基本精神。^[1] 当年的香格里拉对话会还详细讨论了“中国在南海地区的活动”。^[2] 但对于当年南海仲裁案仲裁庭做出的对菲律宾有利的裁决, 欧盟内部存在分歧, 未发表联合声明。可以看出欧盟在南海问题上更多还是以对话和沟通为主。

总体来看, 欧盟试图通过多种方式赋予这一“规范性力量”以实质性的内容。首先, 欧盟的各种政策文件和声明就是一种外交行为, 表明了其立场, 旨在鼓励其他利益相关方在欧盟支持的国际准则范围内开展工作, 并建设性地参与其中。其次, 在南海问题上, 欧盟与所有利益攸关的东亚国家都有双边关系, 并且也构建了一些亚洲多边框架, 例如东盟地区论坛 (ARF) 和亚欧会议 (ASEM), 利用这些关系提高其在东亚地区的规范地位, 并就该地区的争端与亚洲伙伴进行对话。第三, 欧盟寻求提供专业知识和建议, 以支持对话, 建立信任和职能合作。就其本质而言, 欧盟在这一领域的大部分活动都是以静默外交 (quiet diplomacy) 方式进行, 即寻求与亚洲伙伴的互动并较少受到世界关注。^[3]

(二) 欧盟南海政策中“规范性力量”的介入路径

曼纳斯认为作为“规范性力量”的欧盟可以从两个方面理解: 一是作为国际体系准则的改变者, 即欧盟采取行动改变国际体系的规范; 二是欧

[1] G7 Foreign Ministers' Declaration on Maritime Security in Lübeck, Federal Foreign Office, April 15, 2015, http://www.auswaertiges-amt.de/EN/Infoservice/Presse/Meldungen/2015/150415_G7_Maritime_Security.html?nn=479796.

[2] Kelvin Wong, "Reflections on the 2016 Shangri-La Dialogue," <https://www.iiss.org/en/shangri-la%20voices/blogsections/2016-588c/kelvin-wong-reflections-on-the-2016-shangri-la-dialogue-2789>.

[3] European Commission and High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, "Joint communication to the European parliament and the council: The EU and ASEAN: a partnership with a strategic purpose," Brussels: European Union, 2015, p.12, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=JOIN:2015:22:FIN&from=EN>.

盟应该采取行动将其规范扩散到国际体系中的规范行为。^[1] 概括起来可以有两种类型：第一，无意识的扩散，即成功的模范榜样，欧盟成功的一体化成为一种典型和良好的经验并被其他国际行为体模仿；第二，有意识的扩散，通过欧盟和成员国的对外行为（包括信息扩散、程序扩散、转移扩散、公开扩散以及文化渗透）积极扩散欧盟规范，介入域外事务。

长期以来，欧盟在海洋战略上主张采取一种跨部门、基于规则的协调一致的国际行为方式，以确保海洋的安全、可靠、清洁和可持续发展。欧盟认为这一方法将有助于在就业、增长、竞争力、可持续性、气候适应能力以及和平与安全等方面为欧盟公民带来福利。^[2] 因此，与美国在“航行自由计划”（FONOP）框架下的南海活动不同，欧盟在通过“规范性力量”介入南海问题时，主要有以下路径。

1. 公开对话与外交声明

欧盟对南海事务的政策之一是通过公开对话与外交声明。2010年美国对中国和东盟宣称南海事关美国国家利益，并大谈维护南海航行自由，南海局势迅速升温。欧盟针对南海问题发表了一系列外交声明。2016年3月，针对中国在南海的活动，欧盟发表了一份“措辞强硬”的声明，强调欧盟支持“维护基于法律规范的海洋秩序，特别是以《联合国海洋法公约》为基础”，敦促“所有声索国通过和平手段解决争端”，鼓励“进一步参与建立信任措施，试图在该地区建立信任和安全”，支持由东盟主导的地区性进程，并期待尽快结束有关“行为准则”谈判。^[3] 当年7月12日，在中国缺

[1] Ian Manners, “Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?,” *JCMS Journal of Common Market Studies*, Vol.40, No.2, 2002, pp. 235-258.

[2] EU action for sustainability, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2017-0239_EN.html.

[3] European Union, “Declaration by the high representative on behalf of the EU on recent developments in the South China Sea,” Brussels: European Union, March 11, 2016, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/11/hr-declaration-on-bealf-of-eu-recent-developments-south-china-sea/>.

席并反对的情况下，荷兰海牙常设仲裁法院公布仲裁结果，支持菲律宾在此案相关问题上的几乎全部诉求。欧盟发表声明承认法庭的决定，并再次呼吁“各方通过谈判等和平手段解决这个问题，避免活动可能会引起紧张”。欧盟强调“在涉及主权主张的问题上不采取立场”，“支持旨在落实2002年《南海各方行为宣言》(DOC)的中国—东盟有效行为准则的谈判”。因此，欧盟是通过声明展现其“规范性力量”，并利用舆论声援东盟部分成员国，进而参与南海地区事务。

2. 借国际法进行外交施压

欧盟在南海问题上越来越多地依据其自身认同的国际法框架与其他国家进行互动，这主要是由于欧盟认为自身是维护法治国际秩序的“规范性力量”。因此，自2014年以来，欧洲围绕南海“航行自由”政策的辩论一直在探讨发布什么样的措辞声明。首先，欧盟积极宣传自己与东盟的友好关系，并督促东盟主要成员国与中国进行务实对话，“支持”南海周边声索国。其次，欧盟在2018年修订的“海上安全战略”(EU Maritime Security Strategy, EUMSS)中强调了其在促进海上多边主义、法治以及遵守《联合国海洋法公约》方面的作用，支持建立地区海洋信任机制，还强调了对打击海盗等东盟主导机制的支持。^[1] 第三，欧盟还拉拢七国集团并借用国际法向中国施压。2018年4月，G7外长对仲裁法庭的裁决发表声明，认为其是“进一步努力和平解决南海争端的有益基础”，其中法、德、英等欧洲大国似乎更喜欢欧盟宣言中“支持国际法的措辞”。^[2]

随着各方的努力协调和杜特尔特出任菲律宾总统，南海局势暂时得到缓和，欧洲坚持以原则性声明为核心的做法，对于实施“雄心勃勃”的“航

[1] “Council conclusions on the revision of the European Union Maritime Security Strategy (EUMSS) Action Plan,” <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10494-2018-INIT/en/pdf>.

[2] Florence Parly - Shangri-La Dialogue, <https://www.defense.gouv.fr/english/minister/prises-de-parole-de-la-ministre/florence-parly-shangri-la-dialogue>.

行自由行动计划”则显得力不从心。总体来看，欧盟在南海问题上持中立态度，但英国、法国和德国希望它明确表示中国在寻求更大的全球作用时须“遵守国际法”。不过，由于无法提供强有力的领导来执行基于《联合国海洋法公约》的国际海洋秩序，可以预见欧洲基于国际法的外交介入路径和政策方向会面临诸多挑战。

3. 构建排他性的知识共同体，提供专业知识和历史经验

欧盟在利用“规范性力量”介入南海问题的过程中，专业知识的塑造和知识共同体的构建是主要手段和方式。主要表现在塑造“东盟与欧盟的紧密共同体”，提出描述中国南海行为的“竞争性民族主义概念”，与 G7 构建具有西方共识的“知识共同体”等。通过这一方式改变人们对欧盟在南海存在的认识和态度，尤其为其行为的合法性提供了较好的修辞和掩饰。

21 世纪初，南海问题逐渐被国际社会所关注。2012 年 6 月，针对欧盟在东南亚地区的共同外交和安全政策，欧盟采取了新的修订版本，明确了安全政策范围包括东南亚和南海等领域。^[1]其中值得注意的是，欧盟的东南亚政策中提到了“竞争性民族主义”的概念，用于描述南海局势和中国在这一区域的外交预期。欧盟认为南海问题是“竞争性民族主义”的一个例子：“随着中国经济的发展，外交活动更加活跃，国防开支增加，该地区的战略平衡正在转变。尽管区域经济日益相互依存，但这种地缘政治变化所产生的不确定性，加上尚未解决的历史和领土争端，有可能造成重大的紧张局势。不断增长的能源需求和对能源安全的渴望，以及更广泛的资源竞争，可能加剧这些紧张关系。”^[2]

此外，塑造“东盟与欧盟的紧密共同体”也是欧盟构建排他性知识共同体的一环。2018 年 5 月，欧盟外长就加强欧盟与亚洲国家的安全合

[1] European Union, “Guidelines on the EU's foreign and security policy in East Asia,” Brussels: European Union, 2012. p.5, http://eeas.europa.eu/archives/docs/asia/docs/guidelines_eu_foreign_sec_pol_east_asia_en.pdf.

[2] Ibid., p.10.

作达成了指导方针，主张进行“关键领域更深层次的安全接触”，并呼吁“帮助加强东盟及其成员国的能力，以更好地解决传统与非传统海上安全问题，如维护航行自由等”，与其他亚洲合作伙伴加强海上安全合作。^[1]

4. 援助东盟和南海周边声索国，构建良好关系

自2003年以来，欧盟一直将对东盟地区一体化的援助作为其在该地区展示经济和政治影响力的一种方式，并以此介入南海事务。欧洲的经济一体化（部分政治一体化）被视为一种成功，也是欧洲大陆和平与繁荣的原因之一。因此，欧盟认为如果可能的话，它会按照自己的模式在全球范围内推进区域一体化项目，其中之一就是欧盟的“东盟区域一体化支持计划”（The ASEAN Regional Integration Support by the EU, ARISE）。该项目包括三个组成部分：高水平能力建设，支持实现货物单一市场及东盟秘书处能力建设。目前，东盟区域一体化支持方案（ARISE）已经完成，耗资超过1.3亿欧元。此外，欧盟还继续实施ARISE Plus计划（2017—2022年），以进一步扩大欧盟对支持东盟地区贸易便利化的承诺。ARISE Plus主要包括四个部分：贸易便利化和透明度；标准和合格评定，特别是医疗和农业产品；海关、运输和法令；东盟经济一体化的监测和统计。^[2]这将进一步支持东盟经济一体化，并加强东盟秘书处及其部门机构的能力。此外，欧盟还通过监测一体化进程和统计的能力建设（COMPASS）、东盟知识产权保护（ECAP III）、东盟航空运输一体化（AATIP），以及增强欧盟—东盟区域对话工具（e-READI）等项目对东盟进行援助。^[3]

在构建良好关系方面，1977年在马尼拉举行的东盟外长特别会议上欧盟和东盟两大区域组织正式建立伙伴关系。2015年6月，欧盟确认通过了

[1] Council of the European Union, “Enhanced EU security cooperation in and with Asia – council conclusions,” Brussels: European Union, <https://www.consilium.europa.eu/media/35456/st09265-re01-en18.pdf>.

[2] 参考：<https://ariseplus.asean.org/>。

[3] Trade related assistance to ASEAN, <https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/regions/asean/>.

一项新战略“欧盟与东盟：具有战略目的的伙伴关系”。2017年8月，欧盟与东盟在部长级会议后就《东盟—欧盟行动计划》（2018—2022）达成一致。^[1]2019年1月21日，第22届欧盟与东盟外长会议在比利时布鲁塞尔举行，达成了把东盟与欧盟关系提升到战略伙伴关系原则的协议，并就南海问题发表联合声明。声明强调，尊重国际法治、国家主权和领土完整以及法律至上的重要性，在《联合国海洋法公约》等国际法的基础上和平解决各争端，支持东盟与中国全面和有效执行《南海各方行为宣言》和尽早达成“南海各方行为准则”。^[2] 欧盟一体化的经验正为东盟提供参考，协助其实现建立“东盟共同体”的战略目标。

二、欧盟介入南海问题的驱动因素

欧盟以“规范性力量”介入南海问题，其背后蕴含着欧盟规范性价值驱动的因素。欧盟介入南海问题的内在驱动力主要有以下方面。

（一）对亚洲的政治参与愿望强烈

在转向亚洲政策过程中，欧盟的政治参与意愿十分强烈。2012年，在新的东亚政策指导方针基础上，欧盟举行了一系列重要的高层会议、访问和峰会。^[3] 当年7月，欧盟外交与安全事务高级代表凯瑟琳·阿什顿（Catherine Ashton）出席东盟地区论坛，签署《东南亚友好合作条约》。2013年12月，欧盟加入亚太安全合作理事会（CSCAP）。此外，尽管面临经济危机，欧盟仍

[1] EU-ASEAN relations, factsheet, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/30722/EU-ASEAN%20relations,%20factsheet.

[2] Joint statement of the 22nd EU-ASEAN ministerial meeting, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/01/21/joint-statement-of-the-22nd-eu-asean-ministerial-meeting/>.

[3] European Union, “Guidelines on the EU’s foreign and security policy in East Asia,” http://eeas.europa.eu/archives/docs/asia/docs/guidelines_eu_foreign_sec_pol_east_asia_en.pdf, 2012.

在整个地区参与并完成了一系列重要的自贸协定（FTA）谈判。^[1]由于2012年欧盟对亚洲大陆的外交攻势，欧洲环境与可持续发展咨询委员会（EEAC）将这一年称为欧盟的“亚洲年”。^[2]

（二）维护欧盟在南海周边地区的经济利益

欧盟与南海问题的相关国家都存在重要的经济利益，因此维护自身经济利益成为欧盟介入南海问题的重要动力之一。欧盟认为南海的地缘经济对自身有着重大利益，南海航线是欧盟与中国和东盟国家开展贸易往来的重要海上通道和经济走廊。欧盟参与全球贸易的货物90%依靠水路运输，而其中就有30%的货物经过南海区域，这些货物每年能为欧洲的企业带来1万亿欧元的利润。^[3]如果南海地区爆发冲突，陷入动乱状态，那么欧洲的企业势必要增加货物的保险支出，或者改变航线绕道行驶而延长货物的运输时间和距离，但无论采用哪种方式，都会带来成本的大幅上升，所以欧盟认为南海地区的和平与稳定直接关系到欧盟的经济利益。从整体来看，南海周边国家是欧盟最重要的出口市场和对外直接投资目的地，中国是欧盟第二大贸易伙伴，欧盟与日本的贸易额占全球GDP的25%。^[4]同时，欧盟与东盟也互为第二、第三大贸易伙伴，2017年双边贸易额达2610亿美元，同比增长11.9%。欧盟在东南亚地区还有1万多家公司，欧盟是东盟第一大投资来源地，2017年来自欧盟的投资金额达254亿美元，占东盟外资总额

[1] 欧盟与东盟的FTA谈判于2007年开始进行，后来于2009年因欧盟选择与东盟各成员国进行双边FTA谈判而停止。2017年3月欧盟和东盟就重启FTA谈判达成共识。参见商务部网站：<http://www.mofcom.gov.cn/article/i/jyj/m/201703/20170302534914.shtml>。

[2] Michael Reiterer, "EU in Asia: Facts and figures concerning the EU's engagement in the Asia-Pacific," http://eeas.europa.eu/archives/docs/asean/docs/eu_in_asia_facts_and_figures_en.pdf.2013.

[3] Gerhard Will, "Distant Partners: Europe and the South China Sea," in Enrico Fels, ed., *Power Politics in Asia's Contested Waters: Territorial Disputes in the South China Sea*, Switzerland: Springer International Publishing, 2016, p. 475.

[4] 孙秀萍、雁初:《日欧EPA生效，全球最大自贸区诞生》，新华网，2019年2月2日，http://www.xinhuanet.com/world/2019-02/02/c_1210053697.htm。

的 18.6%。^[1] 欧盟强调支持东盟的核心作用,将东盟视作地区层面的重要伙伴。

(三) 在内外制度困境下处理与中国关系的需要

欧盟的政府间决策机制、“有效多数表决机制”或“全体一致”的表决程序以及各成员国与大国之间经济政治联系、成员国与欧盟整体的利益存在差异,使得欧盟在制定和实施统一的对外强制措施时效果通常会大打折扣,欧盟因此以“建设性接触战略”(constructive engagement strategy)处理与中国的关系,而且更多是以“规范性力量”方式为基础,比如说服、对话、知识支持等。^[2] 具体在南海问题上,有学者认为欧盟未以强制措施为主导,主要有以下原因:首先,欧盟内部多数人不支持针对中国的“强制措施”,而且成员国之间在有关中欧战略关系的方向上存在分歧;其次,欧盟即使有政治意愿和合理的战略来使用强制措施,也不会使中国屈服。^[3] 因此,在内外制度困境使强制性措施遭遇挫败以及遏制中国的需要下,欧盟对南海问题的介入更多借助于“软”的价值力量,如对东南亚区域稳定做出法律和政治承诺,加入东盟地区论坛等。

(四) 谋求在国际事务中发挥影响力

欧盟常被描述为国际舞台上的经济巨人和政治侏儒,但欧盟把自我在国际舞台上的形象定义为“善的力量”(power for good)与“和平的建设者”(peacebuilder)。^[4] 这样的自我认定使欧盟构建起一个以“软”力量为基础

[1] 越通社:《东盟与欧盟承诺加强全面合作》,2019年1月22日, <https://zh.vietnamplus.vn/%E4%B8%9C%E7%9B%9F%E4%B8%8E%E6%AC%A7%E7%9B%9F%E6%89%BF%E8%AF%BA%E5%8A%A0%E5%BC%BA%E5%85%A8%E9%9D%A2%E5%90%88%E4%BD%9C/91183.vnp>。

[2] Sonia Lucarelli and Ian Manners, *Values and principles in European Union foreign policy*, Routledge, 2006, p.139.

[3] Yeikyoung Kim, “The European Union, regional integration and conflict transformation in the South China Sea territorial disputes,” *Asia European Journal*, Vol.14, 2016, p.388.

[4] Lisbeth Aggestam and Christopher Hill, “The Challenge of Multiculturalism in European Foreign Policy,” *International Affairs*, Vol.84, No.1, 2008, pp. 97-114.

的特殊国际身份,即强大的民事力量但缺乏军事能力。从这个意义上看,“规范性力量”带有欧盟道德优越性的内涵。“规范性力量”的概念意味着欧盟旨在既促进特定的实质性规范,如人权、民主和环境保护等,也促进面向程序性的规范,如争端的和平解决机制,同时确保在国际法框架内处理各种国际事务,并加强多边制度。欧洲“规范性力量”的概念与欧洲自身的价值信仰相匹配,即寻求促进国内规范,如民主和人权,同时也寻求加强国际法和多边机构。^[1]因此,与现实主义对国家利益、权力或均势的推崇相比较,欧盟更加注重规范性、自由主义或多边主义的外交政策和国际行为,以此谋求在国际事务中的地位 and 影响力。南海问题成为欧盟在国际海洋争端中展示自己的“规范性力量”的一次绝好机会,可以借此发挥在海洋事务中的规范领导作用,从而提升自身在国际海洋安全事务中的影响力。

三、欧盟介入南海问题的局限

一段时间以来,欧盟转向亚洲的势头一直在持续,南海问题的激化进一步增强了欧盟的这一倾向。但由于欧盟秉持的“规范性力量”政策对南海问题的影响力受到欧盟成员国之间的矛盾性和外部压力、自身能力局限性的制约,所以总体来看,欧盟的“规范性力量”政策对南海问题并不能产生决定性的影响力。

(一) 受到欧洲内部的政治与经济现实制约

长期以来,欧盟在亚太安全事务上的“雄心壮志”不得不让位于自身的政治和经济现实。2009年“欧债危机”爆发后,欧洲经济体面临严重经济问题,欧盟在制定针对亚洲的统一政策上面临诸多障碍。在内部问题上,近期难民危机、本土恐怖主义以及英国脱欧等使欧洲各国政府面临严重的内部安全、政治和经济挑战。尽管欧盟的共同外交与安全政策(CFSP)已

[1] Lisbeth Aggestam and Christopher Hill, “The Challenge of Multiculturalism in European Foreign Policy,” *International Affairs*, Vol.84, No.1, 2008, p.1320.

经被“布鲁塞尔化”(Brusselization),但欧盟的外交政策机制仍然是政府间的、基于全体一致的过程。因此,CFSP所有重大战略决策仍由成员国国家元首和政府首脑在欧洲理事会做出,往往都是对利益分歧妥协的结果。^[1]

(二) 成员国的矛盾性使欧盟难以制定统一的南海政策

欧盟曾拥有28个成员国,在南海问题上面临着众口难调、莫衷一是的难题。“欧盟各成员国由于国家力量和国家利益的不同,在欧盟内具有不同的权力和地位,这样的差异导致了欧盟成员国在外交政策上具有不同的目标和战略意图,所以在对本国和第三国的干预路径、责任和期望方面都不同。”^[2]此外,鉴于与中国合作的巨大利益,欧盟成员国十分注重与中国的双边关系,这也使欧盟层面的政策难以达成协调和统一。例如,在南海仲裁案问题上,欧盟内部就存在巨大的分歧和争议。一方面,2016年7月就南海问题仲裁发表声明之前,欧盟对南海问题的中立原则(不采取军事行动)就受到紧随美国步伐的英、法两国反对,英、法等国希望欧盟能够更加强势,发表批评中国的声明,法国防长让·伊夫·勒德里昂认为欧盟应该调集海军进行巡航行动,呼吁欧洲更加广泛地参与东亚地区的“航行自由行动”。^[3]英国国防大臣迈克尔·法伦表示,“为保证南海的航行自由,英国将派一艘军舰于2018年到南海地区”。^[4]但德国总理默克尔却表示,在南海问题上德国不选边站,也不赞成军事介入。^[5]

[1] Jana Puglierin, “Priorities for the EU’s New Foreign Policy Agenda up to 2024: Unleashing the Potential of the Common Foreign and Security Policy,” https://dgap.org/sites/default/files/article_pdfs/dgap_analysis_nr1-nov2019web_0.pdf.

[2] 斯蒂芬·柯克莱勒、汤姆·德尔鲁:《欧盟外交政策》,上海人民出版社2017年版,第134页。

[3] Yo-Jung Chen, “South China Sea: The French is coming,” *The Diplomat*, July 14, 2016.

[4] “Britain Plan to Send Warship to South China Sea in Move likely to Irk Beijing,” July 28, 2016, <http://zeenews.India.com/World/britain-plan-to-send-warship-to-south-china-sea-in-move-likely-to-irk-beijing-2028108.html/>.

[5] Klaus Larres, “Angela Merkel and China: Trade, the U.S., the South-China Sea, and the Continuation of ‘Ostpolitik’,” https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/fachpublikationen/Larres_Angela_Merkel_ang_China_CPG_11_2015.pdf.

另一方面，在欧盟对南海仲裁判决表示“承认”后，克罗地亚、希腊和匈牙利就表示反对欧盟措辞强硬的声明。2016年7月16日，匈牙利政府发表了《关于南海的国家声明》，表示“维护南中国海的区域安全与稳定至关重要，有关国家应通过直接谈判以和平方式解决争端，寻求在该地区建立信任与安全的措施可能有助于解决争端，而外部压力和干预可能会对当前局势产生不利影响”。^[1]匈牙利的独立声明招致欧盟的严厉批评，认为此举“打破了欧盟的纪律”。^[2]

欧盟不同的机构也因各自的利益诉求而在南海问题上持不同意见。例如，欧盟委员会因优先考虑经济利益因素，在南海问题上持相对谨慎的立场，而欧洲议会则优先考虑价值观因素偏向于向中国施压。此外，欧盟层面的经济利益思考在不同成员国之间有着不同的认识，成员国在经济利益上的考虑不只由欧盟来界定，在很大程度上也是由自身的经济主权和自主性决定。因此，欧盟各成员国在面对南海问题时需要重点考虑和平衡自身言行可能对经济、外交与安全利益产生的影响。这给欧盟在南海和东南亚地区制定统一的、可操作的战略带来了困难。经过艰难谈判，欧盟最终表示各方应“通过和平手段澄清其主张，并在尊重和遵守国际法的情况下解决海事争端”。^[3]

（三）欧盟介入南海问题面临外部压力和自身能力局限

作为美国的亲密盟友，美国希望欧盟能够在南海问题上与自己分担责任和成本，配合美国的“重返亚太”战略，对中国采取强硬政策，以此遏

[1] Ministry of Foreign Affairs and Trade, “Statement on the situation in the South China Sea,” <https://www.kormany.hu/en/ministry-of-foreign-affairs-and-trade/news/statement-on-the-situation-in-the-south-china-sea>.

[2] 敬璇琳、刘金源：《务实主义的被动外交—欧盟南海政策的演进及未来走向》，载《欧洲研究》2018年第4期，第75页。

[3] Robin Emmott, “EU’s statement on South China Sea reflects divisions,” <https://www.reuters.com/article/us-southchinasea-ruling-eu/eus-statement-on-south-china-sea-reflects-divisions-idUSKCN0ZV1TS>.

制和打压中国。但是，由于南海地区与欧洲在地理上相距万里，欧盟在南海问题上只关涉到与中国和东南亚国家的贸易航道安全利益，不牵涉重大的政治和军事利益，所以欧盟在南海问题上更多是基于盟友关系，在美国的外部压力下被动地配合美国的战略利益。欧盟与中国和东南亚国家都存在巨大的经济利益，尤其是与中国的经贸关系对欧盟很重要，其不愿做出刺激中国的举动，但迫于美国的压力又不得不表态，因此欧盟在对美国压力和自身经济利益的权衡下，对南海问题的介入程度不会很深，其南海政策会是多方妥协和折中之后的产物。另外，欧盟缺乏保护自身的军事硬实力，因此在安全上更愿意搭美国的便车，在外交政策上更倾向于采用价值观等“软”性的力量，这种明哲保身的做法为自己在南海问题上留下了回旋的余地，也表明了欧盟在南海问题上的被动境地。

（四）对东盟支持的不确定性及边缘地位限制了欧盟的影响力

金融危机之后，欧盟的决策者一直忙于解决欧元危机和地中海南部的“阿拉伯之春”等遗留问题，较少关注东南亚事务。南海问题升温后，欧盟在该地区的活动逐渐增加，但随着各方竞争性参与的增多，欧盟必须加强自身影响力，以保持对该地区经济与政治活动的参与，而援助东盟成为欧盟扩大在该地区影响力的主要方式之一。

自 20 世纪 90 年代中期以来，欧盟已成为区域一体化最有力的推动者之一，并制定了一系列实施区域一体化项目（Regional Integration Support, RIS）的财政计划。^[1]RIS 是欧盟和其他区域组织之间的制度化合作，旨在促进目标区域在经济、市场或政治合作方面的更深层次合作。这种援助符合欧盟自身“规范性力量”的形象，即作为区域一体化努力的全球赞助者，促进发展中国家融入世界市场，并提升自己的影响力。^[2]但欧盟感到良好的

[1] Regional cooperation-Asia, https://ec.europa.eu/europeaid/where/asia/regional-cooperation/support-regional-integration/support_en.htm.

[2] Anja Jetschke, “Regional integration support by the EU in Asia: Aims and prospects,” in T. Christiansen, E. J. Kirchner and P. Murray (eds), *The EU-Asia Handbook*, Houndmills, Basingstoke: Palgrave MacMillan, pp.226-241.

区域一体化援助计划并不是促成东盟一体化的真正动力，东盟成功的一体化在于自身的选择、借鉴和对投资的需要。^[1]当前，欧盟对东南亚的援助和影响力面临诸多挑战和不确定性。

第一，东盟接受区域一体化的援助正越来越多元化，其中包括来自美国、澳大利亚、日本、亚洲基础设施投资银行等多方投资。这导致援助方面的竞争加剧，限制了欧盟在该地区的合作能力。同时，援助目标也受到挑战。随着中国“一带一路”倡议的推进，东南亚国家与中国之间的贸易和人员往来更为密切，相互依存增强，提升了中国在该地区的影响力和吸引力，一定程度上冲淡了欧盟的影响力。

第二，欧盟和东盟于2007年开启的自贸协定谈判于2009年中止，创建东盟—欧盟自贸区的努力失败后，欧盟开始寻求与东盟成员国签署双边自贸协定以及《伙伴关系与合作协定》(PCAs)。目前，欧盟已与新加坡、越南完成了双边协议的谈判，而与印尼、泰国、马来西亚和菲律宾的谈判正在进行中。^[2]欧盟贸易协定的高标准正在成为阻碍谈判的一大障碍。例如，欧洲议会早在2017年就通过了一项关于棕榈油和森林砍伐的决议，认为棕榈油并非绿色燃料，计划在2030年前逐步淘汰从印尼和马来西亚进口棕榈油的计划^[3]，但两国都是世界上棕榈油生产大国，其产量约占世界总产量的85%。欧盟自身的“保护主义政策”和部分高标准贸易阻碍了自贸协定的最终敲定。

第三，欧盟在东南亚地区安全议题中依然处于边缘性角色。东盟不希望欧盟在该地区扩大影响力，东盟决策的独立性及其自身的优先事项和目标对“欧盟模式”提出了挑战。目前欧盟尚未被正式邀请参加东亚峰会

[1] Anja Jetschke, "Regional integration support by the EU in Asia: Aims and prospects," in T. Christiansen, E. J. Kirchner and P. Murray (eds), *The EU-Asia Handbook*, Houndmills, Basingstoke: Palgrave MacMillan, p.232.

[2] ASEAN countries, <https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/regions/asean/>.

[3] European Parliament resolution of 4 April 2017 on palm oil and deforestation of rainforests, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017IP0098&rid=7>.

(EAS)，“欧盟模式”也很少出现在东盟的精英叙事或官方文件中。东盟前秘书长素林·比素万 (Surin Pitsuwan) 曾多次表示，欧盟是东盟的灵感来源而非榜样。^[1] 新加坡学者黄奕鹏 (Reuben Wong) 同样认为，欧盟对东盟施加了一些影响，但只是作为一个参考点。东盟在向欧盟学习并接受其对东盟一体化的支持时，会积极而明智地接受、拒绝或调整欧盟一体化模式，以适合自身环境。^[2] 东盟地区论坛更是明确禁止任何关于南海问题的讨论。东盟成员国基本上不认为欧盟是地区安全问题的相关参与者^[3]，正如印尼驻德国大使阿里夫·奥格罗赛诺 (Arif Havas Oegroseno) 所说，欧盟“现在不是，将来也不会是亚太地区的军事强国”。^[4]

四、欧盟介入南海问题对中欧关系的影响及局限性

中欧关系总体上发展顺利，自上世纪 90 年代以来，中欧推动双方关系连续登上建设性伙伴关系、全面伙伴关系、全面战略伙伴关系三个台阶。2013 年，中欧领导人发表《中欧合作 2020 战略规划》，为未来 10 年合作描绘了蓝图，中国政府与欧盟成员国的双边关系也取得了长足进步。尤其是中国的“一带一路”倡议与中欧“17+1”等平台使中国与欧盟之间的合作步伐稳步迈进，众多欧洲国家从中受益。中国是欧盟的主要贸易伙伴，规模与美国相当。在这种形势下，欧盟标榜的“规范性力量”会对南海局势产生哪些影响？对中欧关系又会产生什么影响呢？

[1] Surin Pitsuwan, “Brexit will not hinder ASEAN integration,” <https://asia.nikkei.com/Politics/Brexit-will-not-hinder-ASEAN-integration-Surin-Pitsuwan-says>.

[2] Reuben Wong, “Model power or reference point? The EU and the ASEAN Charter,” *Cambridge Review of International Affairs*, 2012, pp.669-682.

[3] Marco BÜNTE, Clara Portela, “Myanmar: The Beginning of Reform and the End of Sanctions,” 2012, p.22, https://ink.library.smu.edu.sg/soss_research/1176/.

[4] Oegroseno A.H., “Europe’s bid to engage with Asia still lacks clout,” *Europe’s World*, 22 (Autumn). 2012, p.15.

（一）增加了解决南海问题的复杂性

欧盟以国际社会的“规范性力量”自居，以捍卫国际法的姿态介入南海问题，向南海问题的相关国家输送自由、法制、秩序等价值观，呼吁相关国家在遵守国际法的框架下解决南海问题，表面上看似是把南海问题纳入法制化的进程，实际上是不顾及南海问题的历史因素，强制性地推行西方国家制定的标准。欧盟的介入，使得围绕南海问题展开的利益争夺又加入了新的博弈力量，很大程度上增加了南海问题的不确定性，对南海问题的解决产生了一定的消极影响。

（二）使中欧关系的顺利发展蒙上阴影

南海问题的出现为欧盟介入南海事务及实现欧盟的海洋战略提供了契机。但随着中国崛起的势头日渐明朗，对以往的世界权力格局形成冲击，这一变化也给欧盟带来了危机感，导致欧盟对中欧关系的定位由合作关系逐渐转变为竞争关系。欧盟安全研究学者尼古拉·卡萨里尼认为，“一个正在崛起的大国挑战了旧大陆的价值观和生活标准，要警惕中国成为欧盟的挑战者”。^[1]在南海问题上，任职于欧洲外交事务委员会的查尔斯·谭诺克表示：“随着中国国家力量的提升，中国在国际问题上的影响力会变得更加强大，如果西方国家和亚洲的民主国家不对中国采取制约手段的话，将对南海地区的稳定和全球安全带来威胁。”^[2]在2019年3月公布的《中欧战略前景》报告中，欧盟将中国的角色定位为“合作伙伴”和“竞争对手”，体现了欧盟对中国同时保持合作和防范的两面性立场。由此可见，南海问题将成为欧盟介入东南亚地区安全事务的一张备选牌，成为中国与欧盟未来

[1] 敬璇琳、刘金源：《务实主义的被动外交—欧盟南海政策的演进及未来走向》，载《欧洲研究》2018年第4期，第79页。

[2] Charles Tannock, “Tensions in South China Sea Require More Active Role from Europe,” *The Euractiv*, February 18, 2016, <https://www.Euractiv.com/section/global-europe/opinion/tensions-in-south-china-sea-require-more-active-role-from-europe/>.

关系中的一个不确定因素。但与此同时，欧盟在南海问题上也面临难以平衡自身利益与规范性诉求，利益攸关方之间存在矛盾。

（三）欧盟难在对华合作和对抗之间取得平衡

欧盟在南海问题上的态度具有矛盾的选择心理，一方面是基于对自身利益的务实追求，需要与中国友好合作，另一方面是基于自身对所谓“国际法原则”等规范性诉求的坚持，在内外存在较多问题的情况下，欧盟显然无意也无力对抗中国。中国在该地区的崛起及其“世界大国”地位的上升也将影响和限制欧盟的影响力。

鉴于中国的全球影响力，欧盟需要中国作为其国际危机中的安全合作伙伴。更重要的是，作为欧盟最主要的贸易和投资伙伴，中国能够帮助欧洲刺激低迷的经济。过去 10 年，中国在欧洲购买或投资了至少 3180 亿美元的资产。同一时期，中国在欧洲的相关活动比在美国多出 45%。^[1] 欧盟成员国之间时常为吸引中国的投资而展开竞争。2015 年 3 月，英国、法国、德国和意大利等国率先加入“亚投行”。此外，欧盟及其成员国也希望参与“一带一路”倡议，以在中国和欧洲之间建立新的基础设施连接，并提升欧洲内部的基础设施水平。当前，中国的“一带一路”倡议可以为欧洲南部和东部那些陷入困境的经济体带来大量投资和基础设施的提升。例如，有着“欧洲南大门”之称的比雷埃夫斯港是希腊最大的港口，中国与希腊合作打造该港并对其进行升级改造，促进了中欧贸易的发展，增强了中国与欧洲各国和欧盟成员国之间的经济联系。

因此，欧盟在南海问题上需要维护自己所坚持的“法律与规范”，以维护自身的良好声誉和“规范性力量”，同时也避免直接与中国交锋，损害双方关系。2015 年 5 月，欧盟外交与安全政策高级代表费代丽卡·莫盖里尼在新加坡香格里拉对话会发表演讲时没有直接提及南海问题，只是强调“要

[1] Andre Tartar, Mira Rojanasakul and Jeremy Scott Diamond, “How China Is Buying Its Way Into Europe,” <https://www.bloomberg.com/graphics/2018-china-business-in-europe/>.

维护包括《联合国海洋法公约》在内的国际法基础上的海洋秩序，和平解决争端，不使用或威胁使用武力，支持中国与东盟关于行为准则的谈判”，认为“欧盟虽然有军事方面的考虑，但更多还是从经济方面考量的，欧洲与亚洲的接触不仅包括贸易、投资和援助等层面，还包括政治上的合作，在安全领域也需要更多的发展”。^[1]可见，欧盟在南海问题上的态度是十分谨慎的，不在南海问题中选边站。2016年3月，欧盟首次就南海仲裁案发表声明，一方面表示在南海的陆地领土和海洋空间主张上不采取任何立场，另一方面又敦促“所有声索国通过和平方式解决争端，澄清其声索依据，并根据包括《联合国海洋法公约》及其仲裁程序在内的国际法寻求解决争端”。^[2]当年7月，欧盟就这一争端发表第二份声明，“呼吁有关各方通过谈判和其他和平手段解决剩余的和进一步相关的问题，避免可能导致紧张局势的活动”。^[3]尽管出于安全和经济原因，欧盟需要与中国建立良好关系，但这种关系是建立在“规范性”原则之上的，为了自身的信誉和国际形象，欧盟很难违背自己的基本原则。因此，欧盟如何务实地将其“规范性诉求”与同中国建立良好关系的需要结合起来，仍有待观察。

（四）利益攸关方之间存在矛盾

当前，俄罗斯在叙利亚、乌克兰等地区的军事活动分散了欧洲国家对亚太的注意力。同时，美国特朗普政府反对多边主义，而中欧在维护自由贸易、多边主义和气候变化等框架中具有多方共同利益。2019年4月，第21次中国—欧盟领导人会晤发表联合声明，双方承诺支持多边主义，致力

[1] Speech by High Representative/Vice-President Federica Mogherini at the IISS Shangri-La Dialogue, 2015, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/6254_en.

[2] Declaration by the High Representative on behalf of the EU on Recent Developments in the South China Sea, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/11/hr-declaration-on-bealf-of-eu-recent-developments-south-china-sea/>.

[3] Robin Emmott, “EU’s statement on South China Sea reflects divisions,” <https://www.reuters.com/article/southchinasea-ruling-eu/eus-statement-on-south-china-sea-reflects-divisions-idUSL8N1A130Y>.

于遵守世贸组织规则，体现出这一利益逻辑。这意味着欧盟在与中国的关系中必须平衡多个方面及相互竞争的考虑。这些因素使欧盟成员国之间以及欧盟与中国之间在如何处理亚太地区尤其是南海问题时面临分歧，进而限制了欧盟亚太政策的有效性与合法性。鉴于欧盟面临的外部压力和自身能力的局限性，欧盟在南海问题上的介入意愿不可能很深，对南海问题的影响程度也相对有限。

五、结语

“规范性力量”的理念表明，规范是欧盟对外扩散“欧盟模式”和“欧盟规范”的方式，成为欧盟对外行为中的内在逻辑和动力机制。当前，南海问题依然是亚太地区的热点问题之一，欧盟长时间以来都在基于“规范性力量”的政策基础，寻求在亚洲获得政治和安全角色，通过外交声明、利用国际法施压、构建排他性的知识共同体、经济援助南海周边声索国等方式介入南海问题。欧盟的介入增加了解决南海问题的复杂性，使中欧关系蒙上了一层阴影，但是受到欧盟成员国之间的矛盾性和外部压力、自身能力局限性的制约，总体来看，欧盟的“规范性力量”政策对南海问题和中欧关系并不能产生决定性的影响力。实际上，秉持“规范性力量”行为逻辑的欧盟，在海洋安全领域的主要贡献和优势在于提供良好的危机管理办法（如亚特兰大反海盗任务）以及联合开发资源和渔业管理等专业知识，这也是未来中欧在海洋安全领域可能的合作方面。

【收稿日期：2020-07-27】

【修回日期：2020-08-25】

（责任编辑：李万胜）