

欧盟印太战略构想：动因、内涵及意义^{*}

房乐宪 王玉静

内容提要：印太地区正在成为塑造 21 世纪国际秩序的关键区域。在此背景下，欧盟于 2021 年 4 月发布关于印太地区合作战略的结论文件，9 月正式发布《欧盟印太合作战略》，为欧盟的印太战略构想搭建了政策框架。欧盟出台印太战略构想主要基于欧盟与印太地区经济的相互依赖性、共同面临的全球性挑战及欧盟对印太地区的安全关切，并与一些欧盟成员国的直接推动和欧洲对中国的认知变化密切相关。欧盟试图从深化经济联系、应对共同挑战、扩大安全与防务接触三个主要维度对欧盟与印太伙伴的合作进行部署，展现了强调原则与价值观的结合、重视广泛性和包容性合作，以及关注分层次合作与次区域定位的特点，也体现了“有原则的务实主义”这一对外行动基本纲领。欧盟印太战略构想对欧盟及其成员国、印太地区国家与区域组织、跨大西洋关系及中欧关系都具有重要影响，欧盟相关举措及其新动向值得持续关注。

关键词：欧盟印太战略 印太地区 跨大西洋关系 中欧关系

印度-太平洋地区对欧洲来说是一个地理上遥远的区域，然而，近年来欧盟及主要成员国日益强调该地区的战略重要性。法国、德国和荷兰先后以不同方式发布了各自的印太战略，并成为欧盟对印太地区采取更明确方针的推动者。2021 年 4 月，欧盟发布关于印太地区合作战略的结论文件，并于同年 9 月正式发布《欧盟印太合作战略》(The EU Strategy for Cooperation in the Indo-Pacific)，展现了其在印太地区的雄心。冯德莱恩明确表示：“如果欧洲想成为更积极的全球参与者，还需要关注下一代伙伴关系。本着这种精神，欧盟的印太战略具有里程碑意义。欧洲需要在印太地区更加积

^{*} 本文系教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“多重危机背景下欧盟的全球战略及其对大国外交的含义研究”(项目编号:20JJDGJW001)的阶段性成果。感谢匿名审稿人提出的宝贵修改意见,文责自负。

极和活跃,这是欧洲重新设计其模式以连接世界的模板。”^①审视欧盟的印太战略构想,探析其动因与内涵,有助于理解欧盟在印太地区的政策走向及战略含义,对思考中欧关系的发展态势具有重要启示意义。

一 欧盟推出印太战略构想的主要动因

近年来,欧盟关注印太地区对欧洲日益重要的战略地位以及该地区不断增长的经
济、人口和政治影响力,认为该地区在塑造基于规则的国际秩序和应对全球性挑战方
面可以发挥关键作用。欧盟外交与安全政策高级代表博雷利表示:“从地缘经济和地
缘政治的角度来说,世界的重心正在向印太转移。”^②鉴于此,欧盟逐渐重视对印太地
区的介入,试图加强欧洲的战略影响力,确保其供应链弹性。欧盟寻求深化与印太地
区的合作主要基于其与该地区的紧密联系——双方经济的相互依赖性、共同面临的全球
性挑战,以及印太地区的紧张局势三个方面。此外,部分欧盟成员国的直接推动和
欧洲对中国的认知变化也起到不可忽视的作用。

(一) 经济的相互依赖性

欧盟认为,印太地区对于欧盟的经济增长至关重要,双方经济高度互联,存在广泛
的共同利益和牢固联系。印太地区的国内生产总值(GDP)占全球经济总量的近
60%,是中国、印度、日本这三大经济体的所在地,拥有七个G20成员国以及东盟这一
重要的区域组织。此外,印太地区处于数字经济和科技发展的前沿,也是全球价值链、
国际贸易和投资的中心。^③尤其在法国看来,尽管印太地区内部存在经济的异质性,
但其展现出显著的区域一体化特点,成为全球经济的轴心和全球经济增长的驱动力
量。^④就贸易和投资而言,欧盟认为自身和印太地区存在天然的伙伴关系:欧盟是印
太地区最大的投资者、合作伙伴和最大的贸易伙伴之一,双方贸易往来高于世界上任
何其他地区,且印太地区拥有对欧盟贸易至关重要的航运水道。^⑤据统计,印太地区

^① European Commission, “2021 State of the Union Address by President von der Leyen,” Strasbourg, 15 September 2021, p.9, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_21_4701.

^② European Commission, “EU and Indo-Pacific: Natural Partners,” Brussels, 16.9.2021, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_4704.

^③ European External Action Service, “EU Strategy for Cooperation in the Indo-Pacific,” Brussels, 16.9.2021, p.1, https://eeas.europa.eu/sites/default/files/eu-indo-pacific_factsheet_2021-09_final.pdf.

^④ French Ministry for Europe and Foreign Affairs, *France's Indo-Pacific Strategy*, July 2021, p.11, https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/en_a4_indopacifique_v2_rvb_cle432726.pdf.

^⑤ European Commission, “The EU Strategy for Cooperation in the Indo-Pacific,” Brussels, 16.9.2021, JOIN (2021) 24 final, pp.1-2.

与欧洲的商品和服务贸易占全球 70% 以上,占外国直接投资流量的 60% 以上。2019 年,印太地区与欧洲之间的贸易额达 1.5 万亿欧元,该地区是欧盟十大贸易伙伴中四个主要伙伴(中国、日本、韩国、印度)的所在地;印太地区还是欧盟出口的第二大目的地,超过三分之一的欧洲出口流向印太,其中大部分经由印度洋和太平洋的海上航线抵达。^① 欧洲经济深嵌于印太地区的贸易、投资和供应网络中,使欧盟出台统一的印太战略方针成为应然之策。

(二) 共同面临的全球性挑战

就全球性挑战而言,欧盟期待与印太伙伴进一步共同应对气候变化、生物多样性丧失和新冠疫情等。欧洲注意到在实现全球绿色和气候转型方面,印太地区的中心地位日益增强,而这是欧盟的标志性优先事项。^② 欧盟强调,印太地区既是全球环境挑战的重要来源,也是绿色转型的潜在受益者。^③ 印太地区拥有世界五分之三的人口,在新冠疫情流行之前贡献了三分之二的全球经济增长份额,^④然而其碳排放量和海洋生物多样性变化值得关注。据统计,2019 年,印太地区的二氧化碳排放量占全球总排放量的 45%,在十大温室气体排放国中,有五个位于该地区。印太地区也将是气候变化导致流离失所者数量最多的地区,高达 80% 的移民将发生在该地区。^⑤ 因此,气候变化和环境退化的影响是印太地区所面临的重大问题,而气候变化的威胁倍增效应,如干旱、洪水、水位上升、土壤侵蚀会导致人口迁移,并制造新的紧张局势。^⑥ 同时,新冠疫情暴露了医疗系统、流行病应对机制以及疫苗研究生产能力的缺陷,考验了经济体的恢复能力。然而,一些发展中国家、小岛屿国家缺乏应对上述危机的能力与手段,因此只有通过合作才能克服这些重大挑战。欧盟关注到印太地区在应对全球性挑战方面的需求,希望加强自身在印太地区绿色转型等领域的领导力。欧盟认为,印太地区的合作对实施包括联合国可持续发展目标在内的全球议程十分重要,欧洲和印太地区必须共同努力,促进绿色和可持续的疫后社会经济复苏。^⑦

(三) 多重安全关切

^① European Commission, "The EU Strategy for Cooperation in the Indo-Pacific," pp.1-2; Pierre Morcos, "The European Union Is Shaping Its Strategy for the Indo-Pacific," Center for Strategic and International Studies, 19 April 2021, <https://www.csis.org/analysis/european-union-shaping-its-strategy-indo-pacific>.

^② Pierre Morcos, "The European Union Is Shaping Its Strategy for the Indo-Pacific".

^③ European Commission, "The EU Strategy for Cooperation in the Indo-Pacific," p.2.

^④ Ibid., p.1.

^⑤ French Ministry for Europe and Foreign Affairs, *France's Indo-Pacific Strategy*, p.13.

^⑥ French Ministry of the Armed Forces, *France and Security in the Indo-Pacific*, 2018 (Updated in May 2019), pp.1-2, p.12, https://franceintheus.org/IMG/pdf/France_and_Security_in_the_Indo-Pacific_-_2019.pdf.

^⑦ European External Action Service, "EU Strategy for Cooperation in the Indo-Pacific," p.1.

在欧盟看来,印太地区的紧张局势会对欧洲的安全与繁荣产生直接影响。其一,欧盟认为,印太地区的地缘政治博弈引发了激烈竞争,如有争议领土和海域所造成的紧张局势。欧盟根据印太地区在全球军费开支中所占份额从2009年的20%增加到2019年的28%,宣称“包括中国在内的印太地区军事力量大幅增加”,^①包括网络安全威胁在内的混合威胁也在增加。其二,欧盟宣称,民主原则和人权受到印太地区威权政府的威胁,不利于该地区的稳定。其三,欧盟认为,不公平贸易做法和经济胁迫破坏全球公平竞争环境,加剧了贸易、供应链和价值链的紧张局势。此外,在欧盟看来,阿富汗局势也表明印太地区动荡对欧洲安全的直接影响,^②因此,它担忧印太地区的局势威胁其自身的稳定与利益。从成员国角度而言,其希望欧盟“发挥自身作用”,以应对印太地区日益严峻的安全挑战。^③例如,法国强调朝核问题、南海局势、恐怖主义和科技竞争等带来的风险,希望为建立印太地区的区域安全架构做出贡献。^④简言之,欧盟在印太地区的安全关切既包括传统安全,又涉及非传统安全,其试图在印太地区的区域安全架构中扮演更重要的角色。

(四) 法国、德国、荷兰的铺垫与推动

法国、德国、荷兰的印太政策为欧盟印太战略构想的出台奠定了基础。作为欧洲与印太地区的“桥梁”,法国于2018年率先发布印太战略文件。^⑤它认为自身是一个“调解、包容和稳定的力量”,优先考虑改善印太地区军事平衡,坚定支持多边主义,旨在形成印太地区的“稳定、法治和多极秩序”。^⑥法国在促进欧洲对印太问题采取共同立场方面发挥了“急先锋”作用。随后德国于2020年公布印太地区指导方针,^⑦为其他成员国支持印太构想提供了更充足的动力。德国印太战略提出的行动原则和诸多政策倡议均打着欧盟的名义,具有德国印太战略欧盟化的痕迹。^⑧同年,荷兰也公布

^① European Commission, “The EU Strategy for Cooperation in the Indo-Pacific,” p.2.

^② Ibid.

^③ Pierre Morcos, “The European Union Is Shaping Its Strategy for the Indo-Pacific”.

^④ French Ministry of the Armed Forces, *France and Security in the Indo-Pacific*, p.4.

^⑤ Ibid.

^⑥ Pierre Morcos, “France: A Bridge between Europe and the Indo-Pacific?” Center for Strategic and International Studies, 1 April 2021, <https://www.csis.org/analysis/france-bridge-between-europe-and-indo-pacific>.

^⑦ German Federal Foreign Office, *Policy Guidelines for the Indo-Pacific—Germany—Europe—Asia: Shaping the 21st Century Together*, 1 September 2020, <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2380514/f9784f7e3b3fa1bd7c5446d274a4169e/200901-indo-pazifik-leitlinien--1--data.pdf>.

^⑧ 赵宁宁:《德国“印太战略”的战略考量、特点及影响》,载《和平与发展》,2021年第5期,第75页。

了针对印太地区的政策方针。^① 德国与荷兰印太方针的出台标志着非印太地区常驻国也可以在该地区拥有并阐明自己的利益。即便如此,欧洲在印太地区的零散行动仍然限制了其整体影响力,欧盟成员国在该地区的活动缺乏协调,有时甚至脱节。^② 为推动欧盟层面对印太问题的探讨,法国、德国和荷兰在2020年秋季共同撰写了倡议性的非正式文件,并得到包括葡萄牙、波兰、意大利和瑞典等成员国的支持,2020年12月8日,在亚洲—大洋洲工作组(COASI)会议上首次讨论了此问题。^③ 法、德、荷的呼吁和推动对欧盟层面印太战略的发布产生了直接影响。欧盟印太战略的最终出台也在一定意义上为相关成员国的印太政策背书,表明了欧盟对成员国率先关注印太地区的肯定,并展现对成员国在印太事务上进一步加强协调与合作的期望。

(五) 欧洲对中国认知的变化

欧盟印太战略的出台在一定意义上也是欧盟近年来对华战略认知及政策走向调整的结果。“印太”概念的出现重塑了以前占主导地位的“亚太”叙事,其最初主要是为了阐明日本、澳大利亚等国在中国崛起背景下对自身繁荣的要求,以及对美国安全保障的依赖。特朗普政府挪用了此概念,并赋予它明显的反华内涵。由于担心类似举措会疏远中国,直至2020年,欧盟在参与印太构想方面表现得并不积极。^④ 欧洲国家过去一直很谨慎,避免因为参与和欧洲经济、战略利益相关性较低的地区论坛而破坏与中国的关系。^⑤ 然而,一些成员国开始推动欧盟将“印太”作为一个战略概念,并出台相应文件,在一定程度上体现了对华态度的转向,欧洲对欧中关系前景相对乐观的情绪有所减退。诚然,这种转向的原因与来自法国、德国、荷兰等成员国的关切有关,但更根本的是欧盟对中国在国际体系中角色作用的认识发生了较大变化。有分析声称,这不仅是因为中国最近在欧洲和其他地区日益增强的军事自信和政治干预,更是

^① Ministry of Foreign Affairs of the Government of the Netherlands, *Indo-Pacific: Guidelines for Strengthening Dutch and EU Cooperation with Partners in Asia*, 13 November 2020, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2020/11/13/indo-pacific-ee-leidraad-voor-versterking-van-de-nederlandse-en-eu-samenwerking-met-partners-in-azie>.

^② Pierre Morcos, “The European Union Is Shaping Its Strategy for the Indo-Pacific”.

^③ Gudrun Wacker, “Europe and the Indo-Pacific: Comparing France, Germany and the Netherlands,” 9 March 2021, <https://www.realinstitutoelcano.org/en/analyses/europe-and-the-indo-pacific-comparing-france-germany-and-the-netherlands/>.

^④ Frédéric Grare and Manisha Reuter, “Moving Closer: European Views of the Indo-Pacific,” European Council on Foreign Relations, 13 September 2021, p.2, <https://ecfr.eu/special/moving-closer-european-views-of-the-indo-pacific/#the-eu-and-security-in-the-indo-pacific>.

^⑤ Manisha Reuter, “Friends in Deed: How the EU and the Quad Can Promote Security in the Indo-Pacific,” European Council on Foreign Relations, 16 April 2021, p.2, <https://ecfr.eu/article/friends-in-deed-how-the-eu-and-the-quad-can-work-together-to-promote-security-in-the-indo-pacific/>.

因为欧洲和其他国家在关键物资方面过度依赖中国,尤其是新冠疫情危机加剧了中欧之间的治理理念及意识形态争执。此外,《区域全面经济伙伴关系协定》(RCEP)的正式签署也加剧了欧洲对亚洲经济集团崛起的担忧,而中国不可避免地在其中扮演核心角色。^① 欧盟通过和平手段约束中国的最初目标似乎已经被遗忘。^② 欧盟的印太战略要求欧盟“与印太合作伙伴深化接触,以应对影响地区稳定的新动态,”简言之就是“应对日益自信的中国”。^③ 相关调查也表明了中国问题在欧洲与印太国家关系及欧洲更广泛的外交和经济决策中的中心地位,欧盟的“印太觉醒”在很大程度上是由地缘政治现实的变化、与中国关系的变化以及中国的发展所推动的。^④ 概言之,欧盟对中国的崛起,特别是新冠疫情以来的新发展态势产生较大担忧,希望尽量减少对中国的依赖,并将战略目标投向更广阔的合作伙伴,从而在国际竞争中掌握更多的主动权。

二 欧盟印太战略构想的核心政策框架

欧盟的印太战略在七个优先领域对欧盟与印太伙伴的合作进行了部署,主要体现在深化经济联系、应对共同挑战、扩大安全与防务接触三个维度。

(一) 深化经济联系,推进经济议程

第一,欧盟期待在印太地区促进可持续和包容性繁荣。新冠疫情的考验凸显了社会、经济和供应链韧性的重要性。为推动经济复苏,欧盟更加重视有弹性、多样化的价值链以及开放、可持续、基于规则的国际贸易。欧盟期待通过第十三届亚欧首脑会议与合作伙伴就宏观经济问题开展交流;计划通过贸易协定、贸易谈判等方式降低供应链依赖性,解决体面工作不足和侵犯基本劳工权利的问题,减少技术性贸易壁垒,确保印太地区运输系统应对未来危机的恢复能力;重点关注实施与印太多国的贸易协定,并计划寻求与中国台湾等没有贸易和投资协议的伙伴建立深厚的贸易和投资关系。^⑤

^① Frédéric Grare, “The EU’s Indo-Pacific Strategy: A Chance for A Clear Message to China and Europe’s Allies,” European Council on Foreign Relations, 22 April 2021, pp.1-2, <https://ecfr.eu/article/the-eus-indo-pacific-strategy-a-chance-for-a-clear-message-to-china-and-europes-allies/>.

^② Frédéric Grare, “Trumpism by Another Name: What AUKUS Tells Us about US Policy in the Indo-Pacific,” European Council on Foreign Relations, 5 October 2021, p.3, <https://ecfr.eu/article/trumpism-by-another-name-what-aukus-tells-us-about-us-policy-in-the-indo-pacific/>.

^③ Tara Varma, “After AUKUS: The Uncertain Future of American and European Cooperation in the Indo-Pacific,” European Council on Foreign Relations, 22 September 2021, p.3, <https://ecfr.eu/article/after-aukus-the-uncertain-future-of-american-and-european-cooperation-in-the-indo-pacific/>.

^④ Frédéric Grare and Manisha Reuter, “Moving Closer: European Views of the Indo-Pacific,” p.18.

^⑤ European Commission, “The EU Strategy for Cooperation in the Indo-Pacific,” pp.6-7.

第二,欧盟将数字治理与伙伴关系作为印太战略的优先事项。它将寻求加强其在印太地区的数字伙伴关系,加强与合作伙伴在政策、先进技术和科学研究等领域的合作,促进数字贸易,促进新技术标准和数据保护之间的趋同。欧盟特别强调在研究与创新方面进行国际合作的重要性,并将通过“地平线欧洲”(Horizon Europe)计划促进与印太伙伴的合作,寻求公平的竞争环境,创造系统性联合研发机会。同时,欧盟在教育方面也将增加投资,特别是在绿色发展和数字转型相关领域,为印太地区与欧洲之间的学术交流持续提供机会。^①

第三,欧盟将致力于促进与印太合作伙伴的互联互通。欧亚互联互通战略所强调的“可持续、全面、以规则为基础”的原则,仍构成欧盟印太战略的核心。实现互联互通目标的途径包括帮助合作伙伴建立监管和政策环境、吸引私人 and 公共投资、创造公平的竞争环境、确保满足可持续性标准,以及采用国际标准和原则。其行动计划涉及交通运输、技术、航天、基础设施等领域,寻求与现有区域倡议的互补性,以实现协同效应。欧盟视日本、印度和东盟为印太地区的核心互联互通伙伴,同时寻求与其他区域伙伴、国际行为体加强多边和双边合作。^② 欧盟在印太地区促进互联互通的努力与其近期推出的“全球联通的欧洲”(A Globally Connected Europe)计划具有一致性。

(二)应对共同挑战,支持全球议程

其一,绿色转型在欧盟的印太战略中占据突出地位。欧盟在印太地区的行动注重应对气候变化、生物多样性丧失、环境污染和其他形式的环境退化。欧盟将与志同道合的伙伴缔结绿色联盟,继续利用国际可持续金融平台,与排放量最大的国家或区域组织合作,为循环生产模式创造条件。在清洁能源和运输方面,欧盟计划重点关注向脱碳综合能源系统过渡,合作研发清洁能源技术,就运输数字化及铁路交通管理系统进行合作等。^③

其二,海洋治理是欧盟印太构想关注的重点领域。欧盟强调以遵守国际法为基础,以确保海洋资源的可持续发展和保护生物多样性为主要目标,采取行动加强印太的海洋治理。欧盟将支持改革渔业管理和控制制度,推动达成关于在南大洋指定新的海洋保护区的协议,建立国际海洋数据网络和区域海洋预测系统,作为全球海事安全提供者持续发挥关键作用。欧盟计划继续就海洋事务和渔业问题与澳大利亚、印度尼

^① European Commission, “The EU Strategy for Cooperation in the Indo-Pacific,” pp.10-11.

^② Ibid., pp.12-13.

^③ Ibid., pp.7-9.

西亚、日本、新西兰开展高层对话,并就建立海洋伙伴关系与中国开展高层对话。^①

其三,欧盟还将人的安全作为其印太战略的工作重心之一。欧盟就医疗卫生以及加强减灾备灾工作方面的合作做出重点部署。一方面,卫生问题已成为欧盟与印太伙伴合作的一个重点,因而欧盟将继续加强合作,确保对新冠疫情和未来全球卫生危机做出有效的多边反应。为此,欧盟计划帮助中低收入印太伙伴获得新冠疫苗,确保安全多样的医药卫生相关产业的供应链,通过“地平线欧洲”计划开展合作研究,贯通印太相关国家与欧盟的新冠数字证书系统,支持向健康、可持续的食品供应体系转型。另一方面,在灾害风险问题上,印太地区极易遭受自然灾害和人为灾害,气候变化也构成一个威胁倍增因素,从而增加了印太地区的人道主义需求。鉴于此,欧盟将继续与东盟人道主义援助协调中心等组织一道支持灾害管理能力建设,通过卫星系统提供灾害早期预警和监测信息,并推动全球努力,保护印太地区因灾害和气候变化而流离失所者,增强脆弱地区的韧性。^②

(三) 扩大安全与防务接触

欧盟希望扩大与印太伙伴的安全与防务接触,寻求促进一个开放和基于规则的区域安全架构。欧盟认为自身与印太伙伴国面临越发相似的安全挑战和威胁。欧盟通过在共同安全与防务政策框架内部署海外特派团和采取相关行动,扩大与印太合作伙伴的安全接触。对印太地区,欧盟的关注重点主要集中于以下四个方面。一是加强海军存在。欧盟将探讨如何增强其成员国在印太地区的海军部署,寻求与印太伙伴进行更多的联合演习和其他合作,以打击海盗行为和保护航行自由,促进欧盟在印太地区的海军外交。欧盟还计划评估在印太地区建立“海洋利益区”(Maritime Areas of Interest)的机会,并与该地区的合作伙伴探讨它们参与该倡议的可能性。二是促进海事安全能力建设。欧盟将继续执行其促进西印度洋伙伴区域海事安全(Regional Maritime Security)的方案^③,并寻求将其在印度洋的关键海上航线(Critical Maritime Routes)能力建设项目^④扩展至南太平洋,鼓励巩固信息共享机制。三是扩大伙伴关系。欧盟将寻求在东盟安全架构中发挥更大作用,向印太地区的欧盟代表团部署军事顾问以加强对话,在“加强亚洲安全合作”项目(ESIWA)下增加与合作伙伴的互动,谋求缔结更多

^① European Commission, “The EU Strategy for Cooperation in the Indo-Pacific,” pp.9-10.

^② Ibid., pp.15-16.

^③ 区域海事安全方案的目标是根据现有的国际和国内法律,发展具有不同能力的区域国家之间的伙伴关系,以识别、监测和拦截跨国海洋威胁。

^④ 关键海上航线能力建设项目的目标是通过全球联合行动创造跨区域协同效应,提高关键海上航线的安全。

的框架协议促进地区和平与稳定。四是应对新的安全挑战。在网络安全、反恐、核安全、防止核武器与生化武器扩散、打击信息操纵与干涉等方面,欧盟提出了具体的合作倡议。^①

三 历史与现实双重参照下的欧盟印太战略主要特点

作为各种版本印太战略中的“新面孔”,欧盟的印太战略具有比较鲜明的特点。通过回溯欧盟的亚太政策变迁,并与美国、英国、法国、德国、荷兰的印太战略进行比较,探析欧盟印太战略构想特点,有助于更深入透视欧盟的印太战略意图。

(一) 理解欧盟印太构想的历史参照点:欧盟的亚太政策

欧盟的亚太政策视亚洲国家为重要的经济和政治伙伴,自冷战结束后逐步成型并不断更新。在冷战结束之初中欧关系由震荡波折转向逐步回暖的背景下,1994年欧盟发布了第一份针对亚洲地区的政策文件《走向亚洲新战略》(Towards A New Asia Strategy)。该文件呼吁欧盟成员国协调各自对亚洲的政策,加强与亚洲国家政治对话,改善欧盟在亚洲的形象,重点加强欧盟在亚洲的经济存在,并有预见性地宣称,亚洲的崛起正深刻改变世界经济权力平衡,欧盟需要赋予亚洲以更优先考虑。^② 欧盟当时已经意识到亚洲大国正成为世界重要的经济和政治力量,因此需要更为积极主动的亚洲战略,建立并强化与亚洲国家的非对抗性平等对话和磋商。《走向亚洲新战略》首次提出欧盟与亚洲关系应遵循的总体方向,并寻求为欧亚关系建立一个更全面和平衡的框架。1996年欧盟与其亚洲伙伴共同创设亚欧会议机制,作为双方开展区域间政策对话的平台。2001年,欧盟出台《欧洲与亚洲:加强伙伴关系的战略框架》(Europe and Asia: A Strategic Framework for Enhanced Partnerships),进一步更新其亚洲政策内涵,为此后十年的欧亚关系制定连贯、全面和平衡的战略方针。该文件强调欧盟应集中精力加强在亚洲的政治和经济存在,并将其提升到与欧盟扩大后日益增长的全球影响力更相称的水平。^③ 欧盟希望用于欧亚合作的有限资源得到最充分利用,倡议欧亚伙伴共同应对全球挑战。

自21世纪初起,欧盟日益重视亚太地区的安全问题。2003年,《欧洲安全战略》

^① European Commission, "The EU Strategy for Cooperation in the Indo-Pacific," pp.13-15.

^② Commission of the European Communities, "Towards A New Asia Strategy," Brussels, 13.07.1994, COM(94) 314 final.

^③ Commission of the European Communities, "Europe and Asia: A Strategic Framework for Enhanced Partnerships," Brussels, 4.9.2001, COM(2001) 469 final.

(European Security Strategy)表达了欧洲对亚洲稳定的担忧,朝核问题、南亚的核风险都是其关注的主要对象。^①而2007年《欧盟的东亚外交与安全政策方针》(Guidelines on the EU's Foreign and Security Policy in East Asia)则将重点放在东亚地区安全架构、两岸关系、朝鲜半岛局势等方面。^②欧盟于2012年更新该方针,进一步增加对南海问题的关注。欧盟视东亚地区安全为重要关切,认为自身的根本利益与东亚的安全息息相关,希望在加强东亚地区安全方面发挥重要作用。^③随后,2012年7月在金边举行的东盟地区论坛期间,欧盟与美国就亚太地区发表联合声明,提出华盛顿和布鲁塞尔应在亚太地区进一步促进对话与合作。^④欧盟的亚太战略由以往的“经济主导”、对政治安全问题“善意忽略”,转变为积极寻求在亚太政治安全事务中发挥作用。^⑤2018年,欧盟再次强调加强与亚洲的安全合作,主张欧亚安全合作和欧亚互联互通应该相辅相成,积极探索与亚洲战略伙伴深化安全合作的可能性。^⑥可以看出,欧盟对于亚洲安全环境的变化可能损害其在亚太地区利益的担忧进一步升高。

简言之,欧盟的亚太政策演变体现了欧洲日益重视自身在亚洲的战略利益,寻求在亚太地区扮演推动对话与合作的积极角色。其政策反映出欧盟对地区安全事务的关注度持续增加,并展现出对东亚地区的特别关切。同时,欧盟认为自身在印度洋地区拥有广泛的利益和重要的合作伙伴。因此,它的印太构想与其亚太政策密切相关,其政策焦点由“亚太”到“印太”的转变,意味着将太平洋地区与印度洋地区视为整体,其关注的地缘范围出现显著变化,同时也隐含了欧盟的战略转向及对地区政策的重新思考。

(二)理解欧盟印太构想的现实参照点:美、英、法、德、荷的印太战略比较

美国是印太概念的主要推行者之一。虽然作为重要盟友的欧美在对外政策中互相协调,但欧盟与美国的印太战略之间仍存在一些差异。美国的印太战略具有更强的地缘政治竞争色彩,希望自身在印太地区发挥领导作用,并视中国为地缘战略对手。

^① Council of the European Union, “European Security Strategy,” Brussels, 8 December 2003, p.8.

^② Council of the European Union, “Guidelines on the EU's Foreign and Security Policy in East Asia,” Brussels, 20 December 2007.

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

^④ “U.S.-EU Statement on the Asia-Pacific Region,” 12 July 2012, <https://2009-2017.state.gov/r/pa/prs/ps/2012/07/194896.htm>.

^⑤ 赵柯:《欧盟亚太政策转向“新接触主义”?——理解欧盟国家加入亚投行的行为逻辑》,载《欧洲研究》,2015年第2期,第16-28页。

^⑥ Council of the European Union, “Enhanced EU Security Cooperation in and with Asia,” Brussels, 28 May 2018.

2019年6月美国国防部发布的《印太战略报告》(Indo-Pacific Strategy Report)不仅强调了“印太”地缘战略地位的显著崛起,还表明了华盛顿日益警觉“中国对美国的威胁”以及美国在该地区的重大利益。^①该报告显示了特朗普政府对“自由而开放的印太地区”的愿景,重点阐述了中国、俄罗斯、朝鲜带来的所谓“挑战”,聚焦美国国家利益和国防战略,主张通过加强准备工作、伙伴关系、网络化区域建设来维持美国的影响力、实现地区目标。^②根据美国的印太战略框架,“自由而开放的印太地区”取决于美国强有力的领导,美国作为全球最大经济体,拥有最强大的军队和所谓的“充满活力的民主”,因而有责任在前线发挥领导作用。^③“印太”一词将印度洋和太平洋两个水域结合起来,强调了该地区的海洋特征,并暗示了印度和澳大利亚对美国的重要性。华盛顿对印太概念的推动表明,美国已经意识到该地区大国竞争态势的严重性,并充分认识到中国已成为美国最重要的地缘战略对手。^④2022年2月美国发布的印太战略文件概述了拜登政府的愿景,即更坚定地将美国锚定在印太地区,并在此过程中加强该地区实力,其主要焦点是与该地区内外的盟友、合作伙伴和机构进行持续和创造性的合作。^⑤该文件强调美国在印太地区追求五个目标:在沿用“自由而开放的印太地区”的基础上,提出促进印太地区相互联通、共同繁荣、确保安全、保持韧性;同时指出美国将关注印太地区的每一个角落,强调自己在印太地区的作用必须比以往任何时候都更加有效和持久;美国还计划启动印太经济框架、支持印度的持续崛起和地区领导地位、履行“四方安全对话”(QUAD)诺言、扩大美日韩合作等。^⑥上述战略规划标志着美国地缘战略的重要转变,即更加聚焦于美国在印太地区的主导地位,同时企图形成对华竞争的地区阵营。美国大力推行印太概念对欧盟印太构想的出台产生重要影响。美国不仅强调欧洲参与印太地区事务的重要性,还鼓励其亚洲和欧洲伙伴进行更多的互动。^⑦2021年12月3日,美欧举行首次关于印太事务的高级别磋商会议,确

^① Andrew Scobell, “Constructing a U.S.-China Rivalry in the Indo-Pacific and Beyond,” *Journal of Contemporary China*, Vol.30, Issue 127, 2021, p.82.

^② U.S. Department of Defense, *Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region*, June 1, 2019.

^③ USNI News, “U.S. Strategic Framework for the Indo-Pacific,” January 15, 2021, <https://news.usni.org/2021/01/15/u-s-strategic-framework-for-the-indo-pacific>.

^④ Andrew Scobell, “Constructing a U.S.-China Rivalry in the Indo-Pacific and Beyond,” p.83.

^⑤ The White House, “Fact Sheet: Indo-Pacific Strategy of the United States,” February 11, 2022, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2022/02/11/fact-sheet-indo-pacific-strategy-of-the-united-states/>.

^⑥ The White House, *Indo-Pacific Strategy of the United States*, February 2022, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/02/U.S.-Indo-Pacific-Strategy.pdf>.

^⑦ Garima Mohan, “The New US Indo-Pacific Strategy and Its Implications for Europe,” February 17, 2022, <https://www.gmfus.org/news/new-us-indo-pacific-strategy-and-its-implications-europe>.

认了在印太参与方面进行协调的共同目标,并确定了可能的优先合作领域和近期合作主题,^①彰显了美欧在印太事务上的协调。

英国目前尚未发布专门针对印太地区的战略文件,但其介入印太地区事务的政策倾向和行动不容忽视。英国在印太地区拥有的战略资产,包括以政治和军事存在为代表的有形资产以及以殖民遗产为代表的无形资产,^②为其介入印太地区事务提供了便利条件。英国着重从维护海洋安全、强化西方主导的海洋秩序视角理解印太地区地缘政治格局,主张加强与盟友在印太的防务合作,积极扩大在印太的海洋军事存在,其中航母战斗群巡航是英国欲在印太地区保持长期海军存在的鲜明标志。^③“全球英国”构想提出了“向印太倾斜”的大致框架,强调印太地区的地缘政治经济的重要性,并宣称英国将深化在印太地区的参与,建立比任何其他欧洲国家更强大、更持久的存在。英国印太政策以经贸关系、安全和价值观为主要关切,以深化与印太地区伙伴的科技合作为核心,以成为在印太地区拥有最广泛和最完整存在的欧洲伙伴为目标,希望在自身最具优势的方面发挥领导作用。英国希望通过东盟等现有机制寻求更密切的关系,寻求加入《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》(CPTPP)。^④简言之,英国的印太政策颇具雄心。此外,“脱欧入美”是英国印太政策的主基调,同为域外力量的英国难免在“进军印太”过程中与欧盟呈现竞争之势,特别是双方需要在对华关系上向美国“邀宠”。英国可在政治和安全议题上更多迎合美国,从而展现区别于欧盟共同立场的政策独立性。^⑤因此,它与欧盟印太政策的竞争性对欧盟共同立场的形成也有促进作用。

法国、德国、荷兰作为欧盟印太战略出台的重要推动者,其印太战略也各具特点,反映了它们自身的战略需求。首先,法国在印太地区拥有领土和军事存在,视印太地区的安全问题为战略挑战,先后发布了多份印太地区相关文件。它的印太战略重点关注安全领域,主张加强在印太地区的军事部署,建立以法、印、澳为轴心的印太伙伴网

^① U.S. Department of State, “EU-U.S.: Joint Press Release by the EEAS and Department of State on the High-Level Consultations on the Indo-Pacific,” December 3, 2021, <https://www.state.gov/eu-u-s-joint-press-release-by-the-eeas-and-department-of-state-on-the-high-level-consultations-on-the-indo-pacific/>.

^② 胡杰:《“全球英国”构想在印太的投射:动向、思路与前景》,载《边界与海洋研究》,2020年第4期,第103-104页。

^③ 胡杰:《英国“印太战略”新动向:顶层设计与政策实践》,载《印度洋经济体研究》,2021年第5期,第47-51页。

^④ Government of UK, *Global Britain in a Competitive Age: The Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy*, 2 July 2021, <https://www.gov.uk/government/publications/global-britain-in-a-competitive-age-the-integrated-review-of-security-defence-development-and-foreign-policy/global-britain-in-a-competitive-age-the-integrated-review-of-security-defence-development-and-foreign-policy>.

^⑤ 胡杰:《英国“印太战略”新动向:顶层设计与政策实践》,第53页。

络,希望通过军事及多边合作建立稳定的多极秩序。^①同时,法国的印太战略将本国和欧洲作为印太地区的利益攸关方,提出自己在印太地区的目标和行动主要涉及四个支柱领域:安全和防务,经济、互联互通、研究创新,多边主义与法治,气候变化、生物多样性和海洋的可持续发展。^②其次,德国的印太战略文件比较全面详细,成为制定本国印太外交政策的前瞻性战略指南。德国的印太战略呈现“印太”概念的开放性、利益诉求的综合性、行动路径的多边性和政策倡议的去空心化等特点,在涉及中国的评价方面较为谨慎温和,其利益诉求集中在政治与安全、经济商贸、环境保护三个领域,更主张以国际条约为依据、以国际机制为载体,在多边框架下推进与印太伙伴的务实对话与合作。^③再次,相比于法国、德国,荷兰的印太战略文件较为简短,展现了对欧盟印太政策的期待。其印太战略强调荷兰和欧洲在印太地区拥有重大的经济和地缘政治利益,呼吁荷兰和欧盟加强在该地区的存在,并分别勾勒了欧盟和荷兰对该地区的愿景。^④荷兰的印太指导方针旨在推动更全面、更果断的间接对华政策,寻求平衡和限制中国在印太地区以及多边舞台上日益增长的作用和影响力,其指导方针并非价值中立,虽然基调总体上具有包容性,但所提到的具体方法和行动显示了明确的偏好。^⑤

概言之,法、德、荷的印太政策各有其侧重点,但都旨在提升自身在印太地区的影响力,并呼吁欧盟层面印太政策的制定。有学者强调印太地区的多极特征,认为“印太”是地区性的,而不是狭隘的美国式的。面对当前的战略不确定性,印太地区被认为是许多国家寻求在所谓“北京的自信和华盛顿的不确定性”之间、在对中国主导地位的担忧和中美对抗的风险之间进行对冲的平台,增加了中等国家间相互协调的潜力。^⑥因此,法、德、荷的印太举措似乎是对激进狭隘的美国式印太概念的某种婉转纠偏,也体现了它们在战略不确定性背景下对印太地区发言权的争夺。

美、英、法、德、荷的印太构想都关注印太地区战略地位的重要性,希望自身在印太地区发挥更大作用,同时直接或间接地体现出“应对中国”的意图。“印太”概念正被

① 李颖、陈翔:《法国“印太战略”:内涵、动力及局限》,载《和平与发展》,2021年第5期,第52-68页。

② French Ministry for Europe and Foreign Affairs, *France's Indo-Pacific Strategy*, pp.53-65.

③ 赵宁宁:《德国“印太战略”的战略考量、特点及影响》,第69-85页。

④ Government of the Netherlands, *Indo-Pacific: Guidelines for Strengthening Dutch and EU Cooperation with Partners in Asia*.

⑤ Maaik Okano-Heijmans, “Towards Meaningful Action: The Netherlands and the EU Turn to the Indo-Pacific,” July 10, 2021, <https://www.isas.nus.edu.sg/papers/towards-meaningful-action-the-netherlands-and-the-eu-turn-to-the-indo-pacific/>.

⑥ Rory Medcalf, “Indo-Pacific Visions: Giving Solidarity a Chance,” *Asia Policy*, Vol.14, No.3, 2019, pp.79-95.

置于“一带一路”倡议下以中国为中心的区域秩序的对立面,它不排斥或遏制中国,但希望“稀释”中国在该地区的影响力。鉴于中国的战略影响力和所谓的“霸权诱惑”,印太视角正在赋予其他国家权力,鼓励它们跨越过时的地理边界,建立新的防御性的平衡伙伴关系。^① 它们的印太战略都隐含了对印太地区权力结构的不同期望,也暗含了对中国崛起的担忧。

然而,上述国家的印太战略也存在差别,特别体现在是否追求印太地区的领导地位以及对中国的认知定位方面。美国希望在印太事务中发挥领导作用,英国承诺将适应地区力量平衡并希望在自身最具优势的方面发挥领导作用,法国、德国、荷兰倾向于在印太地区建立稳定的多极秩序。在对华态度方面,美国明确将中国视为地缘战略对手;英国主张适应中国的影响力、更好地了解中国、与中国在经贸关系和跨国挑战等方面积极合作,但认为中国在安全、经济发展和价值观方面构成“系统性挑战”;^②而法、德、荷对中国进行了更谨慎、模糊的定位,保留了更多合作空间。就主要行动领域而言,美国的印太战略更多聚焦于安全与防务,并逐步增加对印太地区经济领域的关注;英国兼顾经贸关系、安全和价值观,尤其在政治和安全方面的行动“冲锋在前”,同时强调科技领域的合作;法、德、荷不仅关注安全、经贸领域,还将气候变化、绿色转型等领域作为目标和行动重点。理解上述国家的印太战略特点,对理解欧盟的印太构想特点具有重要的参照意义。

(三) 欧盟印太战略构想的主要特点

相比上述五国,欧盟的印太战略构想有其自身特点,主要表现为三个方面:强调原则与价值观的结合、重视广泛性和包容性合作,以及关注分层次合作与次区域定位。

(1) 强调原则与价值观的结合

欧盟承诺其与印太地区的接触将是有原则的和长期性的;强调与印太伙伴接触的重点原则包括巩固和捍卫基于规则的国际秩序、促进包容性和有效的多边主义合作、尊重共同价值观。其中,共同价值观是指对尊重民主、人权和法治的承诺。欧盟强调将继续利用其掌握的一切工具捍卫人权和民主,把支持妇女、女童、少数民族、宗教人士的权利作为优先事项,支持废除死刑,促进尊重国际劳工标准,并关注难民问题。^③

^① Rory Medcalf, “Indo-Pacific Visions: Giving Solidarity a Chance,” pp.79-95.

^② Government of UK, *Global Britain in a Competitive Age: The Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy*.

^③ European Commission, “The EU Strategy for Cooperation in the Indo-Pacific,” p.3.

欧盟宣称将继续针对侵犯人权行为实施制裁。^① 欧盟还寻求与印太伙伴共同促进公平的竞争环境和开放的贸易投资环境,促进实现可持续发展目标、《巴黎协定》和《生物多样性公约》目标,支持双方互联互通以及提高对全球人口数量变迁的认识。^②

(2) 宣称广泛性和包容性合作

虽然仍有不可忽视的地缘竞争色彩,但欧盟的印太战略总体上更强调广泛性和包容性的合作,至少从字面意义上理解是如此。欧盟声称其对印太地区的态度是合作而非对抗,^③强调其印太战略面向所有在利益一致的基础上希望与欧盟合作的印太伙伴。^④ 欧盟理事会强调欧盟的印太战略应当是务实、灵活、多方面的,允许欧盟根据具体政策领域调整和建立合作。^⑤ 就经济和全球性议程而言,《欧盟印太合作战略》中确实体现出一定程度的合作倾向,而在安全与防务方面则隐含了较重的竞争色彩。总体而言,欧盟印太战略中所涉议题和目标合作者都体现了其所宣称的广泛性和包容性,以期维持一个自由和开放的印太地区,并建立牢固和持久的伙伴关系,^⑥这对发挥欧盟在印太地区的影响力、吸引地区合作伙伴具有重要意义。

(3) 关注分层次合作与次区域定位

为加强与印太伙伴的合作,欧盟计划在国家和区域层面采取具体措施,并对不同次区域进行了具体定位,体现出“点面结合”的特点。在国家层面,欧盟计划与更多伙伴国缔结双边伙伴关系和合作协定(PCAs),并将致力于深化与本已制定印太方案的伙伴的接触,即东盟、澳大利亚、印度、日本、新西兰、韩国、英国和美国。欧盟针对不同的印太伙伴设定不同的接触重点和合作深度。例如,欧盟和印度于2021年5月同意重启自贸协定谈判,并就投资保护协议及地理标志协议开展谈判,双方还计划加强数字伙伴关系,深化新兴技术合作,在绿色发展和数字转型领域开展监管合作,在应对新冠疫情方面对印度提供重点支持等;欧盟和日本于2019年创建世界上最大的数据安全流动区,并于2021年5月组建欧日绿色联盟,开展联合海军活动等。^⑦

同时,欧盟考虑到次区域的动态与特点,对印度洋、东盟及太平洋伙伴进行了不同

^① European Commission, “Questions and Answers: EU Strategy for Cooperation in the Indo-Pacific,” Brussels, 16.9.2021, p.2, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_21_4709.

^② European Commission, “The EU Strategy for Cooperation in the Indo-Pacific,” p.3.

^③ European Commission, “Questions and Answers: EU Strategy for Cooperation in the Indo-Pacific,” p.2.

^④ European External Action Service, “EU Strategy for Cooperation in the Indo-Pacific,” p.2.

^⑤ Council of the European Union, “EU Strategy for Cooperation in the Indo-Pacific—Council Conclusions,” Brussels, 16 April 2021, p.3.

^⑥ European External Action Service, “EU Strategy for Cooperation in the Indo-Pacific,” p.2.

^⑦ European Commission, “The EU Strategy for Cooperation in the Indo-Pacific”.

的定位。首先,欧盟视印度洋为进入印太的门户和往返印太的主要通道,欧盟已经可以依赖强大的伙伴关系网络来支持其印度洋伙伴应对各种挑战。其次,欧盟已经与东盟建立多方面伙伴关系,赞赏东盟对有效多边主义的承诺,并支持东盟的中心地位。欧盟还支持东盟主导的进程,以期在中国南海制定有效、具有法律约束力的行为守则。最后,对于太平洋地区,通过建立与包括非洲、加勒比和太平洋国家集团(OACPS)的伙伴关系、与太平洋岛国的密切关系和政治对话,欧盟寻求加强与太平洋地区的长期伙伴关系。^①

总体而言,欧盟印太战略的特点恰恰体现了2016年6月欧盟外交与安全政策全球战略中的“有原则的务实主义”这一对外行动基本纲领。有学者将“有原则的务实主义”定义为在能够履行或确保一套指定原则的基础上评估不同战略的成本和收益的方法,强调只有以支持性的权力和利益结构为基础,才能成功推进有原则的、可取的社会变革。^②这种“有原则的务实主义”侧重于为规范或原则的顺利推行创造条件,意味着需要考虑受规范驱动的行为的后果。为了推动道德准则的传播,有时甚至需要采取务实策略来避免不希望出现的后果。^③这就要求欧盟必须适应快速变化的环境,在继续坚持其原则的同时,施行务实的外交政策。此外,欧盟的印太战略还试图展现其提出的“联合一致、积极参与、负责任、建立伙伴关系”的对外行动原则,^④使得欧盟在印太地区扮演的角色更为独特。

四 欧盟印太战略构想的意义与制约因素

近年来,欧盟日益强调稳定与繁荣的印太地区对欧盟和世界的重要性。基于对印太地区战略地位的认知,欧盟所推出的印太战略构想对自身和相关地区行为体都具有重要的现实意义,然而能否付诸实施仍存在诸多不确定性。

(一) 对欧盟及其成员国的现实意义及内在局限

《欧盟印太合作战略》将印太问题正式提上议程,旨在提升欧洲在印太地区的形象和政治影响力。对欧盟及其成员国而言,该战略构想的出台标志着欧盟试图摆脱在

^① European Commission, “The EU Strategy for Cooperation in the Indo-Pacific,” pp.3-5.

^② Jack Snyder and Leslie Vinjamuri, “Principled Pragmatism and the Logic of Consequences,” *International Theory*, Vol.4, Issue 3, 2012, p.435, 438.

^③ Ana E. Juncos, “Resilience as the New EU Foreign Policy Paradigm: A Pragmatist Turn?” *European Security*, Vol.26, Issue 1, 2016, p.11.

^④ European External Action Service, “Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe, A Global Strategy for the European Union’s Foreign and Security Policy,” June 2016, pp.16-18.

印太地区事务中的边缘化状态,向着真正介入印太地区迈出了实质性的一步。欧盟认为自身已经广泛介入印太事务,在此基础上,需要进一步维护其在印太地区的根本利益。欧盟理事会表示,欧盟在印太地区的参与有助于增强其战略自主及其与伙伴合作的能力,从而捍卫其价值观和利益。^① 冯德莱恩于2021年9月表示,气候和经济领导力对欧洲全球目标和安全目标至关重要,也反映了向新的国际秩序转型时期全球事务的更广泛的转向。^② 欧盟印太战略的内容充分体现了欧盟在印太地区对气候和经济领导力及其安全目标的追求,是欧洲在国际秩序的谈判桌上占据一席之地的“门票”。^③

然而,欧盟在印太地区的边缘性地位、成员立场不一等问题仍然使欧盟内部产生疑虑,将影响和制约其在印太事务上的坚定与团结。欧盟事实上在印太地区仅仅是潜在的资金提供者,在与该地区有关的决策中并没有真正的发言权。^④ 许多欧盟成员国对印太事务仍然不太感兴趣。例如希腊、匈牙利、马耳他等国认为统一的欧盟印太方针对于其自身的外交与国防政策来说并不重要;波兰、斯洛伐克、西班牙、瑞典等国认为印太地区对于其外交与国防政策的重要性比较微弱。^⑤ 欧洲是否真正愿意并准备好在印太地区增加投入仍然存在疑虑,因此该战略出台的首要意义是向其成员国展示印太地区的战略地位,促进成员国在印太事务上的团结。除法国之外,没有成员国是印太地区的实际常驻国,因此欧盟必须做出特别努力来证明自身已准备好为印太战略的总体目标做出贡献。^⑥ 如果仅有少数成员国的支持,就难以确保欧盟对印太地区的战略长期有效。事实上,由于各国的具体利益决定了它们对“印太”的理解,欧盟成员国尚未就“印太地区”这一概念的内涵达成一致。多数成员国未能充分理解向印太地区的战略转移的重要性及其对欧洲行动能力的影响,战略中立的观念在成员国中盛行,目前大多数成员国计划以最小的成本加强与印太地区的战略接触,最终,欧洲对印太地区的战略方针可能只不过是一套没有任何实质支持的原则。^⑦ 概言之,欧盟印太战略的出台意味着欧盟正积极争取在印太地区发言权,但其实施面临诸多内部困难,

① Council of the European Union, “EU Strategy for Cooperation in the Indo-Pacific—Council Conclusions,” p.3.

② European Commission, “2021 State of the Union Address by President von der Leyen,” p.6.

③ Frédéric Grare, “The EU’s Indo-Pacific Strategy: A Chance for a Clear Message to China and Europe’s Allies,” p.3.

④ Frédéric Grare, “Trumpism by Another Name: What AUKUS Tells Us about US Policy in the Indo-Pacific,” p.2.

⑤ Frédéric Grare and Manisha Reuter, “Moving Closer: European Views of the Indo-Pacific,” pp.21-64.

⑥ Frédéric Grare, “The EU’s Indo-Pacific Strategy: A Chance for A Clear Message to China and Europe’s Allies,” p.3.

⑦ Frédéric Grare and Manisha Reuter, “Moving Closer: European Views of the Indo-Pacific,” p.6, pp.18-19.

印太事务能否成为欧盟的优先议程仍有很大的不确定性。

(二)对印太地区国家与区域组织的可能影响

对印太地区的国家与区域组织来说,《欧盟印太合作战略》的启动传递出欧盟有意愿成为印太地区主要伙伴的信号,标志着欧盟对印太地区开始采用“新方针”,双方互动将更加紧密。在经济议程方面,欧盟考虑到有关各方最近达成的重要区域协定,如《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》和《区域全面经济伙伴关系协定》,因而希望加强与印太地区经济贸易的合作,并创造公平的竞争环境。^①为此,欧盟计划继续探讨和推动与印太国家的贸易和投资协定,展现了其促进经济关系多样化的需求。在全球议程方面,有关欧盟适应气候变化的新战略及2030年生物多样性战略的实施将重点关注那些最息息相关的印太合作伙伴。^②在安全与防务方面,印太战略的发布向印太伙伴发出一个明确的信息,即欧洲愿意作为海上安全提供者对印太地区稳定做出贡献。^③

欧盟的印太战略根据具体政策领域分别强调了不同的合作伙伴,为印太地区国家与区域组织提供了新的合作选择。在根据具体政策领域调整和寻求合作的过程中,欧洲理解其印太伙伴的不同期望将是关键。调查显示,东盟成为最受欧盟成员国欢迎的印太地区候选合作伙伴。^④除关键伙伴国和区域组织外,欧盟还关注到印太地区的小岛屿发展中国家,提出利用欧盟最外围地区以及海外国家和地区的支持,加强与小岛屿发展中国家的合作。^⑤此外,欧盟还有意将“四方安全对话”作为其参与印太地区事务的有效对接点。^⑥可见,欧盟在印太地区的伙伴关系兼具广泛性,又具关注重点。欧盟印太战略的发布在一定意义上提升了印太地区的战略地位,为印太地区国家与区域组织拓宽国际合作提供新机会。

(三)对跨大西洋关系的深层意涵

就跨大西洋关系而言,欧盟印太战略的发布体现了欧盟与美国的协调,其希望重新定义跨大西洋关系,但对于建立什么样的跨大西洋关系仍存疑虑。对于欧盟印太战略的前景,西欧国家既视之为管理跨大西洋联盟的一种方式,又视之为维护战略自主

^① Council of the European Union, “EU Strategy for Cooperation in the Indo-Pacific—Council Conclusions,” p.7.

^② Ibid., p.5.

^③ Manisha Reuter, “Friends in Deed: How the EU and the Quad Can Promote Security in the Indo-Pacific,” p.3.

^④ Frédéric Grare and Manisha Reuter, “Moving Closer: European Views of the Indo-Pacific,” p.8.

^⑤ Council of the European Union, “EU Strategy for Cooperation in the Indo-Pacific—Council Conclusions,” p.4.

^⑥ European Commission, “The EU Strategy for Cooperation in the Indo-Pacific,” p.4; Manisha Reuter, “Friends in Deed: How the EU and the Quad Can Promote Security in the Indo-Pacific,” p.3.

的一种主张;中东欧国家则倾向于将其视为管理跨大西洋联盟并与美国结盟的一种方式。^① 美国一直要求其欧洲盟友与其协调,在印太地区与中国较量,^② 欧盟印太战略的出台在一定意义上响应了美国的要求。拜登政府上台后,跨大西洋关系在双边意愿和实践上都表现出强劲的协调态势,应对“中国挑战”成为双方展开协调的重要背景和考量因素,欧美双方都存在协调跨大西洋关系以维护或改造“自由国际秩序”的战略需求。^③ 欧盟强调将与已宣布自身印太方案的主要伙伴一道,加强在印太地区的协同作用,而美国显然是其主要伙伴。

然而,欧盟与美国具有不同的内在需求,致使跨大西洋关系远非想象中的稳固。几乎与欧盟发布印太战略同时,美国、英国、澳大利亚宣布建立三方安全伙伴关系(AUKUS),一度引发了法国与澳大利亚、美国的外交危机,表明美国对欧盟重要利益的严重漠视。有分析认为,三方安全伙伴关系有可能迫使欧洲得出结论:介入至关重要但地理位置遥远的印太地区毫无意义。^④ 在欧洲分析者看来,拜登政府只不过是以多边主义之名行单边主义之实,美国的决策凸显了美国印太政策的根本矛盾——一方面加剧了对中国的敌意,另一方面削弱了联盟的凝聚力。欧洲不得不承认,美国政府事实上在印太地区实施“仅靠美国”的政策,所谓的伙伴充其量只能是辅助角色。^⑤ 因此,假如处置不当,三方安全伙伴关系的建立将会削弱欧盟对其美国盟友的信任,并使欧洲在印太问题上更加被动,印太地区很可能成为2022年评估跨大西洋关系健康状况的试验台。^⑥ 欧洲战略自主虽然未涉及与美国脱钩,但对于美国希望欧盟在印太地区发挥什么作用、重新建立什么样的跨大西洋关系,欧盟疑虑重重。^⑦ 总而言之,欧盟的印太战略体现了欧盟推动欧美在印太地区的协同作用的意愿,但美国的实际行动为欧盟对跨大西洋关系的期待蒙上阴影。

(四) 对中欧关系的战略含义

就中欧关系而言,欧盟印太战略构想的启动可能会增加双方关系的复杂性,需要

^① Frédéric Grare and Manisha Reuter, “Moving Closer: European Views of the Indo-Pacific,” p.7.

^② Tara Varma, “After AUKUS: The Uncertain Future of American and European Cooperation in the Indo-Pacific,” p.3.

^③ 卓华、王明进:《欧美涉华协调及其限度》,载《现代国际关系》,2021年第10期。

^④ Frédéric Grare, “Trumpism by Another Name: What AUKUS Tells Us about US Policy in the Indo-Pacific,” p.1.

^⑤ Ibid., p.2.

^⑥ Ricardo Borges de Castro, ed., *Europe in the World in 2022: The Transatlantic Comeback?* European Policy Centre, 21 January 2022, p.12, <https://www.epc.eu/en/Publications/Europe-in-the-world-in-2022-The-transatlantic-comeback~451398>.

^⑦ Tara Varma, “After AUKUS: The Uncertain Future of American and European Cooperation in the Indo-Pacific,” p.3.

双方在互动过程中更多地考虑地区性因素,并加强沟通以避免误读对方所传递的信息。相对于美国的印太战略明确将中国列为“战略对手”,欧盟试图通过坚持“包容性”来规避在中国问题上因复杂而艰难的多重定位而造成的冲击,在认定中国是竞争对手的同时,通过强调与中国的合作伙伴关系,试图含蓄地重新平衡双边关系。欧盟宣称将继续与中国进行多方面接触,以双边方式推动应对共同挑战的解决方案,就共同关心的问题进行合作,并鼓励中国在和平繁荣的印太地区发挥作用。^①虽然中欧关系近期有明显波折,但是欧盟于2021年4月曾表示会采取进一步措施推动《中欧全面投资协定》,^②《欧盟印太合作战略》也重申在批准《中欧全面投资协定》方面取得进展符合双方的共同利益。^③至少从表面来看,欧盟对中国释放了继续寻求合作的信号。

然而,与此同时,欧盟的印太战略试图通过打“擦边球”暗示“中国威胁”,双边关系将会受到挑战。欧盟宣称将在与中国存在根本分歧的方面(如人权问题)予以回击。^④不仅如此,欧盟的印太战略还特别关注了所谓的两岸关系“紧张局势”,并将中国台湾视为目标合作伙伴,希望与其加强半导体、贸易与投资、数据保护等方面的合作。欧盟还宣称将密切关注南海局势,声称约40%的欧盟对外贸易通过南海,使该地区的稳定成为共同关注的问题和合作领域。^⑤有欧洲分析人士甚至指责中国在印太地区“掠夺性”的渔业政策威胁到欧洲的地缘政治和地缘经济利益,也威胁到欧洲保护海洋生物多样性的努力,主张欧洲“不能成为旁观者”,就此向中国施压。^⑥实际上,欧盟在对华态度上的“谨慎平衡”无法掩盖其对中国发展的疑惧,而这种倾向与成员国的不同立场密切相关。成员国之间在如何处理与中国关系的问题上存在深刻分歧,例如法国与德国印太战略的构想存在差异:法国坚持要防止所谓“新霸权”的出现,并要求重建“公平竞争环境”;而德国只是谨慎地暗示了抗衡中国的理念,并更加关注印太地区提供的经济机遇,而不是安全问题。此外,另有五个成员国至少部分地将印太战略定义为反华工具。^⑦总体而言,欧盟的印太战略暗示了“中国挑战”,体现了欧盟对中国认知的矛盾情结。

① European Commission, “Questions and Answers: EU Strategy for Cooperation in the Indo-Pacific,” p.2.

② Council of the European Union, “EU Strategy for Cooperation in the Indo-Pacific—Council Conclusions,” p.7.

③ European Commission, “The EU Strategy for Cooperation in the Indo-Pacific,” p.7.

④ Ibid., p.4.

⑤ European External Action Service, “EU Strategy for Cooperation in the Indo-Pacific,” p.2.

⑥ Frédéric Grare, “Fish and Ships: Chinese Fishing and Europe’s Indo-Pacific Strategy,” European Council on Foreign Relations, 24 August 2021, <https://ecfr.eu/publication/fish-and-ships-chinese-fishing-and-europes-indo-pacific-strategy/>.

⑦ 比利时、保加利亚、拉脱维亚、葡萄牙和罗马尼亚视印太战略为反华工具。参见 Frédéric Grare and Manisha Reuter, “Moving Closer: European Views of the Indo-Pacific,” p.5, 8.

五 结语

欧盟印太战略一方面表明欧盟要更积极主动地成为地缘政治参与者,传递出对印太地区积极介入的政策转向和谋求再平衡的政治信息;另一方面也体现其对地区主要行为体复杂多样的期待和矛盾心理。欧洲愈加担心中国崛起的影响,也不确定美国对欧洲安全的承诺及其保护欧洲利益免受中美竞争潜在负面影响的意愿。^① 印太战略的制定对欧盟和大多数成员国来说是其地区政策中的重要一步,同时具有复杂而深刻的国际含义。欧盟新出台的“战略指南针”也重申了印太地区在欧洲安全与防务政策中的重要地位,强调将努力促进开放和基于规则的印太地区安全架构,从而保护欧盟在印太地区的利益。

鉴于欧盟对印太地区的行动能力和实际影响力的局限性,短期内,欧盟在印太事务中仍可能处于相对边缘的地位。该战略注重广泛性的同时也增加了其复杂性,在欧盟内部和外部都存在多种疑虑。正如有观点认为,现在评估这一战略背后的真正政治意图和“经济火力”还为时过早,其影响范围有限,不确定性不会下降。2022年,欧盟最紧迫的任务是解释印太战略及其对该地区的意义,并付诸实施。^② 欧盟能否在行动上真正针对印太地区进行战略性调整,仍有待观察。特别是在俄乌冲突发生后,欧洲的核心安全关切和相应的欧洲安全架构重塑将面临更严峻的挑战,印太地区事务在欧盟议程中的优先地位能否持续有待确认。对中欧关系而言,欧盟相关动向的真正战略意图何在,欧盟能否真正坚持平等、包容、合作的原则,都值得密切关注。

(作者简介:房乐宪,中国人民大学欧洲问题研究中心教授;王玉静,中国人民大学欧洲问题研究中心与国际关系学院博士研究生。责任编辑:齐天骄)

^① Frédéric Grare and Manisha Reuter, “Moving Closer: European Views of the Indo-Pacific,” p.4.

^② Ricardo Borges de Castro, ed., *Europe in the World in 2022: The Transatlantic Comeback?* pp.12-13.