

中欧蓝色伙伴关系研究

——基于区域间主义视角

李雪威 李鹏羽

内容提要:中欧蓝色伙伴关系是中国和欧盟在海洋领域建立的制度化联系,也是区域间主义中的准区域间主义的表现。以国家与区域组织互动的视角研究中欧蓝色伙伴关系,既拓宽了中欧关系的研究空间,也丰富了准区域间主义理论的研究。在区域间主义既有研究的基础上,结合中欧关系的特点,归纳中欧准区域间主义五大功能,即平衡、理念多元化、制度建设、议程设置以及规范扩散,各项功能都具有全球层面和区域层面两层效用。通过五大功能研究框架,对中欧蓝色伙伴关系的实践进行考察可知,中欧准区域间主义各项功能均能发挥效用,但其全球层面和区域层面的功效并不总是具有一致性,中国与欧盟执行具体功能的功效也有差别。深化中欧蓝色伙伴关系仍存在诸多挑战,中国应继续加强中国—欧盟层面的务实合作,创新合作模式,强化区域间对话机制,提高议题贡献度,提升海洋话语权。

关键词: 区域间主义 蓝色伙伴关系 海洋治理 欧盟 中欧关系

深海大洋是中国建设海洋强国亟待拓展的战略空间,也是中国参与全球治理的重要领域。构建蓝色伙伴关系是中国走向深海大洋、推动“一带一路”倡议实施、践行生态文明理念的有益尝试,打造中欧蓝色伙伴关系是中国构建蓝色伙伴关系网络的重要一环。2017年,中国提出各方共建“蓝色伙伴关系”的倡议、发布《“一带一路”建设海上合作设想》。2018年7月,中国和欧盟签署《关于为促进海洋治理、渔业可持续发展和海洋经济繁荣在海洋领域建立蓝色伙伴关系的宣言》(以下简称“中欧《蓝色伙伴关系宣言》”),正式建立蓝色伙伴关系,提升了中欧海洋合作的制度化水平,迎来中欧海洋合作的新机遇。然而,中欧海洋合作也面临巨大的挑战,2019年,欧盟委员会发布《欧盟—中国:战略展望》将中国同时定义为对话伙伴和制度性对手。这意味着中欧既是重要的经济合作伙伴和多边主义的坚定支持者,又是全球治理领域的竞争者。在

海洋领域这种特质更加明显,中欧互为重要的海洋经济伙伴,同为以多边主义方式参与海洋治理的主要力量,但在海洋规则制定权中代表不同的利益群体。在分析合作与竞争并存关系的过程中,“全球治理”理论易忽视合作对中国和欧盟自身治理能力的提升;“多层治理”理论无法反映中欧间权力政治的博弈;“相互依存”理论又缺乏对中欧间竞争因素的探讨;“新功能主义”的“外溢”效应基于区域主义,未能应用于两个区域间的互动。事实上,中欧关系位于全球治理和区域主义的中间地带,属于区域间主义的研究范畴,是其类型之一,即准区域间主义。一般来说,传统的中欧关系研究多将中国与欧盟类比为“国家—国家”的双边关系,基本围绕“务实”(即权力和利益)和“价值”二元对立的理论框架开展讨论,对“务实”与“价值”之间的过渡地带较少涉及,且忽视了欧盟作为区域组织的独特性,亦未从“国家+区域组织”视角关注中欧区域间互动的特殊性。随着中欧双方的力量对比和在全球治理中地位的持续变化,丰富和深化中欧关系研究势在必行。从区域间主义的视角对中欧蓝色伙伴关系进行研究,既有助于突破“务实—价值”二元对立的理论框架,建立能够反映中欧关系复杂性的分析框架,又有助于在实践中拓展中欧蓝色伙伴关系的构建路径,因而具有重要的理论价值与现实意义。

一 区域间主义理论框架下准区域间主义研究的意义

区域间主义研究诞生于20世纪90年代,亦称“第三波区域主义”,^①其特点是更加注重区域外的关系和与其他区域的协调。从这个逻辑上看,区域间关系是区域一体化的发展与延伸。区域间主义是新的、开放的区域主义,主要研究不同的区域如何通过制度建立相互关系。因此,在“第三波区域主义”浪潮中,地理的连续性失去了重要性,取而代之的是区域间越来越复杂的相互依存关系。

早期的区域间主义研究主要集中于“三方区域”(triad),即北美、西欧和东亚资本主义经济区的区域间关系。进入21世纪,随着发展中国家的经济实力和政治影响力的日益提升,新兴大国不断崛起,对由“三方区域”成员主导的全球秩序构成了现实挑战。目前,区域间关系主要有三种形式:“三方区域”内部的区域间关系;“三方区域”内成员与域外区域或国家之间的关系;非“三方区域”成员之间的关系,此种关系仍然

^① 学界认为,区域主义分为三波:第一波是20世纪50年代到60年代之间的十年,以欧洲的一体化为代表,在20世纪70年代初逐渐消失;第二波从20世纪80年代开始,到90年代上半叶达到顶峰,以多边贸易自由化为代表;第三波从1995年世界贸易组织成立开始,自由贸易协定增加,东亚区域更多地参与全球事务。有学者从全球化的新视角来解释第三波区域主义。参见 Ivana Miková, “Causes of Regionalism. How ASEAN-China FTA Fits the (New) Wave of Regionalism?” *Slovenská politologická revue*, Vol.17, No.1, 2017, pp.66-94。

处于初级阶段。因此,区域间主义展现出从“三方区域”之间的互动为主向南北区域互动发展、从区域与区域互动为主向区域组织与国家互动发展的态势。总体来说,在区域间主义视角下,呈现出一个垂直的、差异化的、多层次的全球治理架构。

有学者基于对“三方区域”互动的观察得出区域间主义的定义。如表1所示,区域间主义最基本的概念是围绕两个区域或集团之间的关系互动而确立的。海纳·汉吉(Heiner Hänggi)将最基本的区域间关系分为三种类型:两个区域组织之间的关系;区域组织与区域国家集团之间的关系;两个区域国家集团之间的关系。霍尔·福斯特(Jörg Faust)将这种限定在两个区域间的区域组织或区域国家集团间的制度化联系称为“纯粹区域间主义”(Pure Interregionalism),^①亦称“狭义区域间主义”。

表1 区域间主义类型划分

类型	区域 A	区域 B	区域间主义类型	
1	区域组织或区域集团	第三国	准区域间主义	} 广义区域间主义
2	区域组织	区域组织	} 区域间主义(狭义) (纯粹区域间主义)	
3	区域组织	区域集团		
4	区域集团	区域集团		
5	来自超过两个核心区域的国家集团		宏区域主义	

注:表由作者根据海纳·汉吉的划分自制。

除了以“三方区域”之间两两互动为主的“纯粹区域间主义”,汉吉认为区域间还存在另外两种互动层次:一类是区域组织与其他区域第三国的互动关系,为“准区域间主义”;另一类是来自两个以上区域组织或国家集团之间的互动关系,为“宏区域主义”(Mega-regionalism)。^②他将“纯粹区域间主义”“准区域间主义”和“宏区域主义”一起称为“广义的区域间主义”。

关于“准区域间主义”是否应被列入“区域间主义”研究范畴尚有争论。有学者认为,区域或集团与国家的关系是“虚假的区域间主义”,“准区域间主义”是对区域间主

^① Jörg Faust, “The European Union’s Relations with Mercosur: The Issue of Interregional Trade Liberalization,” in Heiner Hänggi et al., eds., *Interregionalism and International Relations*, Routledge, 2006, pp.175-187.

^② Heiner Hänggi, *Interregionalism: Empirical and Theoretical Perspectives*, University of St. Gallen, 2000, pp.1-14; Heiner Hänggi, “Interregionalism as A Multifaceted Phenomenon: In Search of A Typology,” in Heiner Hänggi et al., eds., *Interregionalism and International Relations*, pp.51-82; Jörg Faust, “The European Union’s Relations with Mercosur: The Issue of Interregional Trade Liberalization,” in Heiner Hänggi et al., eds., *Interregionalism and International Relations*, pp.175-187; Mathew Doidge, *The European Union and Interregionalism*, Routledge, 2011, pp.17-46.

义概念的过度扩张。然而,新兴经济体例如中国、巴西、印度等通过准区域间主义的形式与区域组织或集团构成战略伙伴关系,已成为世界政治中的一种新现象。玛丽·法雷尔(Marry Farrell)、弗朗西斯·贝尔特(Francis Baert)、弗雷德里克·索德尔伯姆(Fredrik Söderbaum)等都将“准区域间主义”纳入“区域间主义”的研究范畴,承认“准区域间主义”是“广义上的区域间主义的一种特定类型”。^①“准区域间主义”的勃兴也反映出,由于“三方区域”外的区域化程度不一,建立制度化的联系难度大,区域间互动逐渐从“区域组织+区域组织”向“区域组织+国家”转移,这种互动模式在一个地区由一个大国主导的情况下尤其突出,如北美、东北亚和南亚。

“准区域间主义”较之“纯粹区域间主义”理论,具有其独特性。区域间互动具有不对称性,表现出差异化特征,准区域间互动的不对称性尤其明显。安德烈亚斯·利塞格路(Andréas Litsegård)和弗兰克·马蒂斯(Frank Mattheis)指出,由于区域制度化、行动能力和对外行动的多样性,区域间互动往往高度不对称且是单方面驱动,可能产生依赖关系。^②马修·多里奇(Mathew Doidge)以欧盟为例指出,欧盟可以利用其自身的经济和体制优势,在任何集团对集团的对话中确立自己“高级区域”的地位,区域间主义反映了欧盟在区域间关系中形成的特定的政策和偏好。^③吉安·卢卡·加德尼(Gian Luca Gardini)和安德烈斯·马拉默德(Andrés Malamud)认为,在绝大多数区域间关系中都有“高级区域”和“低级区域”的存在,并将区域间主义分为四种理想的典型模式:领导、效仿、合作和交流。领导指高级区域承担确立目标、监控过程和支持低级区域的责任,以执行商定的承诺;效仿指新兴区域集团复制高级区域的制度结构或整合战略;合作指经济援助;交流指为促进自由贸易而进行的谈判。^④准区域间互动的不对称性不仅体现在区域组织与国家的不对称性上,还体现在南北差异上。

在准区域间互动中,北北合作、南南合作模式不对称程度相对较低,制度化水平高,制衡行为不明显。“北方区域+北方国家”的准区域间互动受价值规范驱动。利塞格路和马蒂斯认为,欧盟—美国、欧盟—加拿大都属于准区域间互动。然而,跨大西洋关系虽然属于地理位置上的两个区域,但因其意识形态的互通、价值观的共享而被广

^① Jürgen Rüländ, “Interregionalism and International Relations: Reanimating an Obsolescent Research Agenda?” in Francis Baert et al., eds., *Intersecting Interregionalism*, Springer, 2014, pp.1-15.

^② Andréas Litsegård and Frank Mattheis, “The Atlantic Space—A Region in the Making,” in Frank Mattheis and Andréas Litsegård, eds., *Interregionalism across the Atlantic Space*, Springer, 2018, pp.1-13.

^③ Mathew Doidge, “Interregionalism and the European Union: Conceptualising Group-to-Group Relations,” in Francis Baert et al., eds., *Intersecting Interregionalism*, pp.37-54.

^④ Gian Luca Gardini and Andrés Malamud, “Debunking Interregionalism: Concepts, Types and Critique—With a Pan-Atlantic Focus,” in Frank Mattheis and Andréas Litsegård, eds., *Interregionalism across the Atlantic Space*, pp.15-31.

义上的“西方”所囊括。^① 里卡多·阿尔卡罗 (Riccardo Alcaro)、帕特里克·雷利 (Patrick Reilly) 和沃纳·林克 (Werner Link) 也认同这种观点。^② “南方区域+南方国家”的准区域间互动受制度化驱动。贝纳德特·莱霍茨基 (Bernadett Lehoczki) 对中国—拉丁美洲区域间互动展开研究,认为双方的主要合作空间在经济联系上。^③

准区域间互动中的南北合作不对称程度较高,制度化是核心驱动力量,“高级区域”会扶持“低级区域”的制度建设。尼莉亚·米格尔·穆勒 (Nelia Miguel Müller) 对欧盟—巴西准区域间互动开展研究并指出,自 1999 年以来,欧盟一直试图通过与“南方共同市场” (MERCOSUR) 以“自由贸易协定” (FTA) 的形式实现更深入的合作,但没有取得显著效果。之后欧盟与巴西建立战略伙伴关系,反映了从纯粹区域间主义到准区域间主义的变化趋势。^④ 尼科莱塔·皮罗齐 (N. Pirozzi) 和安德烈亚斯·利塞格路 (A. Litsegård) 认为,法国和西非国家经济共同体之间的关系属于准区域间互动。20 世纪 90 年代末以来,法国在非洲预防冲突、建设和平方面,积极支持西非国家经济共同体的工作。^⑤

综上所述,区域间主义既有研究已不足以解释区域间互动的新发展,其研究对象和研究空间亟待拓展,表现为以下三个方面。

第一,对“准区域间主义”理论研究关注不足。在区域间主义的三种分类中,关于“纯粹区域间主义”的研究层出不穷,例如欧盟与东盟、欧盟与南方共同市场等;关于“宏区域主义”也有研究,例如亚太经合组织、北大西洋公约组织等;对于“纯粹区域间

^① Gian Luca Gardini and Andrés Malamud, “Debunking Interregionalism: Concepts, Types and Critique—With a Pan-Atlantic Focus,” p.8.

^② 里卡多·阿尔卡罗 (Riccardo Alcaro) 和帕特里克·雷利 (Patrick Reilly) 认为,欧洲国家与加拿大、美国之间的基本关系是在共同的政治、文化和制度背景下展开的一个更深、更复杂的互动网络。跨大西洋或北大西洋关系通常被用来替代“美欧”关系,跨大西洋关系也被视为一个复杂但单一的实体,即“西方”。沃纳·林克 (Werner Link) 认为,欧盟与美国的区域间主义联系局限于经贸往来,而欧盟成员国与美国在北约中作为单独的行为体发挥作用,在这个层次上稀释了美欧关系的区域间主义内涵,由此将美欧区域间主义称为“基于问题的区域间主义”。Riccardo Alcaro and Patrick Reilly, “The North Atlantic: A Case of Bicontinental Regionalism,” in Frank Mattheis and Andrés Litsegård, eds., *Interregionalism across the Atlantic Space*, pp.131-147; Werner Link, “The New Transatlantic Interregionalism: Balanced or Hegemonic?” in Heiner Hänggi et al., eds., *Interregionalism and International Relations*, pp.169-174.

^③ 莱霍茨基将中国—拉丁美洲区域间主义分为三类:第一类是新兴国家组成全球框架内的松散集团,其成员包括中国和一些拉丁美洲国家,如 G20 和金砖四国;第二种是跨区域集团的成员包括中国和一些拉丁美洲国家,如 APEC 和 FEALAC;第三种是中国与拉美一体化集团(如中国—南方共同市场、中国—安第斯国家共同体、中国—拉美和加勒比国家共同体)之间的制度化关系。他主要探讨了这些区域间的经济关系。参见 Bernadett Lehoczki, “Relations Between China and Latin America: Inter-regionalism Beyond the Triad,” *Society and Economy*, Vol.37, No.3, 2015, pp.379-402.

^④ Nelia Miguel Müller, “The Strategic Partnership Between Brazil and the EU,” in Gian Luca Gardini et al., eds., *Interregionalism and the Americas*, Lexington Books, 2018, p.55.

^⑤ Nicoletta Pirozzi and Andrés Litsegård, “The EU and Africa: Regionalism and Interregionalism Beyond Institutions,” in Frank Mattheis and Andrés Litsegård, eds., *Interregionalism across the Atlantic Space*, pp.75-93.

主义”与“宏区域主义”的案例也有比较研究;^①而“准区域间主义”始终处于被忽视的状态。既有“准区域间主义”相关研究大多是基于“纯粹区域间主义”演绎得出,套用在准区域间互动关系中并不完全适合,对准区域间互动实践的解释力不足,其理论研究有待拓展。因此,以中欧准区域间互动作为案例开展研究具有重要的理论意义。

第二,“准区域间主义”中的南北关系有待深入研究。既有准区域间主义研究对北北合作、南南合作开展的案例研究较多,对南北合作的案例分析不足。关于准区域间互动中南北关系与北北、南南关系有什么异同、南北关系不对称性的影响等问题还有较大的研究空间。既有研究大多认为“高级区域”对“低级区域”提供支持、帮助其加强能力建设,“低级区域”在内部的制度建设和价值规范上会仿效“高级区域”的模式。而针对欧盟与中国这一对重要的“北方区域+南方国家”之间准区域间互动关系尚未有可供参考的理论分析框架。对与中欧准区域间互动类似的欧盟—巴西战略伙伴关系研究中,巴西和中国同为金砖五国,都属于重要的南方国家,但和巴西相比,中国和欧盟的意识形态差距更大但经济差距更小,中国和巴西在世界秩序中所处位置不尽相同,这也意味着中欧准区域间互动具有特殊性,亟待对其开展针对性的理论研究。

第三,存在“欧洲中心主义”倾向。随着全球范围内区域间互动实践的发展,既有以欧盟为中心演绎出来的理论产生了很多无法解释的“意外后果”(Unintended Consequences),即区域间互动并不总是促进制度建设,无论是在支持全球安全架构、促进贸易方面,还是在支持政治和制度变革方面,区域间互动都有可能对制度建设产生抑制作用。造成这种“意外后果”的原因是,既有研究具有强烈的“欧洲中心主义”研究偏好,导致其对区域间互动的“另一端”关注不足,陷入了欧盟对外关系研究的窠臼。^②事实上,中国学者已在努力突破这种“欧洲中心主义”的研究倾向。郑先武较早对区域间主义的概念、类型、动力、功能进行阐述,总结了区域间主义的“欧盟模式”“东盟模式”和“美国模式”,并创新性地提出政府主导、共同发展、不设政治条件的“中国模式”。^③可见,中国学者已在有意识地探讨中国在准区域间互动中的作用和特点。以中欧蓝色伙伴关系为切入点,分析中欧准区域间互动亦是有益的尝试,是对区域间主

^① Zhimin Chen, “NATO, APEC and ASEM: Triadic Interregionalism and Global Order,” *Asia Europe Journal*, Vol.3, No.3, 2005, pp.361-378; Hanns W. Maull and Nuria Okfen, “Inter-regionalism in International Relations: Comparing APEC and ASEM,” *Asia Europe Journal*, Vol.1, No.2, 2003, pp.237-249.

^② Elisa Lopez-Lucia and Frank Mattheis, “The Unintended Consequences of Interregionalism: New Concepts for Understanding the Entanglements of Regionalisms,” in Elisa Lopez-Lucia et al., eds., *The Unintended Consequences of Interregionalism: Effects on Regional Actors, Societies and Structures*, Routledge, 2020, pp.1-23.

^③ 郑先武:《国际关系研究新层次:区域间主义理论与实证》,载《世界经济与政治》,2008年第8期,第61-68页。

义理论的丰富和发展。

二 中欧准区域间主义分析框架的构建

中欧准区域间主义研究旨在以既有区域间主义“功能—效用”理论框架为基础,搭建适用于中欧蓝色伙伴关系的分析框架。随着区域间主义理论的发展和区域间互动的开展,有学者开始从“功能—效用”的视角对区域间主义理论进行探讨,概括了区域间主义功能在全球层面和区域层面的两层效用,但对于功效评估尚未列出细化的标准。于尔根·鲁兰(Jürgen Rüländ)根据现实主义者、自由主义者和建构主义者对区域间互动的解释,归纳出区域间主义的平衡、制度建设、合理化、议程设置和集体认同五大功能,之后又补充了规范扩散功能。现实主义者倾向于以权力来看待区域间互动,认为区域间互动是为了保持“三方区域”之间平衡的手段,因此,区域间论坛被视为区域互动双方针对第三方的联盟。自由主义者认为,制度建设是和平解决争端的重要前提,他们看重区域间论坛附属机构的发展,如首脑会议、部长级会议、高级官员会议、双轨进程、专家工作组和非政府组织论坛等。同样,自由主义者还提出了议程设置功能和合理化功能。议程设置功能是为推动区域间联盟的建立提供便利平台,将新议题引入全球论坛和区域论坛。合理化功能旨在发挥区域间论坛作为全球多边论坛交流中心的职能,精简全球论坛缓慢的决策程序,分解全球论坛繁重的讨论议程。^①建构主义者从认知的角度看待区域间互动,基于亚欧会议提出区域间互动激发了区域组织各自集体认同的观点。^②另外,鲁兰从观念的角度出发,注意到区域间互动存在规范扩散的现象。他认为,欧盟通过物质激励(包括协助融合、经济发展援助和市场准入)以及制裁的方式,向另一方进行规范扩散;另一方主动通过规范的本土化,模仿或复制欧盟规范。他还意识到规范反向扩散的可能性,但尚未找到具体案例作为支撑。

鲁兰认为,评估功能的效用有两种方式:一是在何种程度上提升区域组织的“角色性”,即强化了各自的集体身份,并促进其在全球范围内推进议程设置的能力;二是在何种程度上丰富新兴的全球治理架构。^③多里奇等人承认这些功能的存在及其在

^① Jürgen Rüländ, “Interregionalism: An Unfinished Agenda,” in Heiner Hänggi et al., eds., *Interregionalism and International Relations*, pp.295–313; Jürgen Rüländ, “Interregionalism and the Crisis of Multilateralism: How to Keep the Asia–Europe Meeting (ASEM) Relevant,” *European Foreign Affairs Review*, Vol.11, No.1, 2006, pp.45–62.

^② Jürgen Rüländ, “ASEAN and the European Union: A Bumpy Interregional Relationship,” ZEI Discussion Papers, C.95, 2001, p.43.

^③ Jürgen Rüländ, “Interregionalism: An Unfinished Agenda,” pp.315–333; Jürgen Rüländ, “Interregionalism and International Relations: Reanimating An Obsolescent Research Agenda?” pp.15–35.

区域层面和全球层面的效用,^①并指出,欧盟对于全球层面效用的追求大于区域间互动的另一方。鲁兰和多里奇的结论是基于“纯粹区域间主义”理论得出的,且受“欧洲中心主义”研究倾向的影响,而构建中欧准区域间主义理论分析框架则需关注中欧作为南方新兴大国和北方区域互动的特点,并对行为体做出相对均衡的研究。因此,构建中欧准区域间主义分析框架既要借鉴“功能—效用”理论分析框架的合理之处,又要做出相应的调整。

对中欧准区域间互动而言,平衡、制度建设、议程设置、规范扩散标准依然适用。但鉴于中欧“国家+区域组织”“南方国家+北方区域”互动模式的特殊性,集体认同功能和合理化功能的效用相对较低,笔者认为,理念多元化功能在中欧准区域间互动中发挥了作用。集体认同功能是基于“纯粹区域间主义”互动得出的,最初用来证实亚欧会议背景下东亚区域认同的形成,是指两个区域通过区域间论坛加强了对彼此差异性的认知,从而提升各自集体行动的效率,在共同规范的基础上加强各自区域内认同。中国是单一国家,不需要通过区域间互动获得这一层面的认同。合理化功能是指由于全球多边论坛涉及的参与者众多、议程冗杂而导致效率低下,区域间论坛能够克服大型多边谈判固有的困难。合理化功能发挥其效用意味着,全球多边论坛中难以达成一致的议题在区域间论坛谈判中可以通过,这需要区域间互动双方在全球治理中具有广泛的共同利益以及极大的代表权,在成熟的区域间关系中才能发挥作用。多里奇曾指出:“有信息暗示亚欧会议中合理化功能的存在,但是微乎其微”。^②目前,在中欧和平、增长、改革、文明四大伙伴关系的构建过程中,合理化功能在某种程度上发挥作用。但中欧蓝色伙伴关系处于初建阶段,合理化功能尚未上升为显性变量。此外,中欧在价值观层面差异较大,欧盟推崇其价值观的普世化,但中国并不是被动的接受方,中国坚持人类命运共同体理念,尊重世界文明的多样性。但中欧没有根本的利害冲突,政治制度和意识形态方面的差异并非不可逾越的鸿沟。在中欧准区域间互动中,双方在务实的合作意愿的驱使下加强沟通,客观上促进了全球治理理念的多元共存。因此,理念多元化可作为中欧准区域间互动进程的评估标准。据此,可将中欧准区域间主义功能确定为平衡、理念多元化、制度建设、议程设置、规范扩散。

以“务实—价值”分析框架考查,平衡和理念多元化是分析中欧关系的基本功能,制度建设、议程设置和规范扩散则是中欧关系研究中需要重点关注的“务实—价值”

^① Mathew Doidge, “East is East --: Inter- and Transregionalism and the EU-ASEAN Relationship,” Ph.D. Thesis, University of Canterbury, 2004, p.330.

^② Mathew Doidge, *The European Union and Interregionalism: Patterns of Engagement*, Routledge, 2011, pp. 113-143.

之间的过渡地带,结合区域间主义功能具有的全球与区域双重属性,可搭建针对中欧蓝色伙伴关系的“功能—效用”理论分析框架。

第一,平衡。平衡是指通过权力平衡应对全球权力分配的变化,通过制度平衡确保双方兑现承诺。中欧准区域间主义平衡功能主要评估中欧作为多边主义的坚定支持者,在全球层面能否平衡单边主义倾向;在区域层面能否通过明确的制度安排使双方相互制衡,各自实现承诺。在中欧蓝色伙伴关系中,平衡功能主要评估中欧对外能否在深海大洋这一战略“新疆域”坚持多边治理合作,维持全球海洋治理的平衡,限制某些国家或区域组织在海洋领域的“门罗主义”^①和单边行动;对内能否互相制衡,以准区域间机制约束双方履行承诺、宣言等。

第二,理念多元化。理念多元化是指中欧海洋治理理念的多元共存。欧洲学者认为,中欧互为制度性竞争对手和经济合作伙伴,展现出“洛克文化”和“康德文化”共存的态势。^②在中欧准区域间互动中,作为新兴大国的中国没有效仿其他区域或国家的发展模式,也拒绝欧盟“教师爷”式的行径,坚持独立自主的发展理念,从而推动全球海洋治理理念的多元共存。理念多元化功能在全球层面评估中欧能否通过宣传各自的海洋治理理念丰富全球治理架构;在区域层面评估中欧的海洋治理理念差异能否影响规则制定。

第三,制度建设。制度建设是指在多层次的国际体系中创造新的制度层级,以及建立附属机构,如定期峰会、部长级和高级官员会谈、非政府组织论坛等。^③制度建设促进国际体系的多样化,随着区域间互动激发区域内部协调的需求,引发区域内部的制度建设。一般来说,发展水平较高的“高级区域”承担了制定目标、监控实施过程和提供工具的职责,以支持发展水平较低的“低级区域”完成双方商定的任务。^④内部制度建设在“低级区域”内比“高级区域”更容易发生。制度建设在全球层面评估双方合作能否推动新机制的建立和现有机制的完善;在区域层面评估双方能否建立新的对话机制、丰富海洋对话机制,以及欧盟能否带动中国国内某些具体领域的规制完善。

第四,议程设置。议程设置功能是指区域间论坛能够为建立基础广泛的联盟、将

^① “门罗主义”指詹姆斯·门罗于1823年提出的美国对外政策原则,要求欧洲不干预美洲独立国家的事务,后泛指不允许某些国家或区域干涉本区域的事务。

^② 如亚历山大·温特认为,国家行为体之间相互竞争的互动实践造就了洛克文化,国家行为体间的朋友关系造就了康德文化,国际社会朝着康德文化发展。

^③ Jürgen Rüland, “Interregionalism: An Unfinished Agenda,” p.302.

^④ Mathew Doidge, “Interregionalism and the European Union: Conceptualising Group-to-Group Relations,” in Francis Baert, Tiziana Scaramagli and Fredrik Söderbaum, eds., *Intersecting Interregionalism: Regions, Global Governance and the EU*, Springer, 2014, pp.37-54; Gian Luca Gardini and Andrés Malamud, “Debunking Interregionalism: Concepts, Types and Critique—With a Pan-Atlantic Focus,” in Frank Mattheis and Andrés Litsegård, eds., *Interregionalism across the Atlantic Space*, pp.15-31.

新议题引入全球论坛提供便利的平台。一般来说,区域间论坛不会出台具有约束力的协议,只是对商定的议题进行松散和不做承诺的信息交流。基于双方逐渐贴合的主张和广泛的共同利益,议程设置功能主要在区域间主义发展程度较高时发挥作用。它在全球层面评估中欧能否推动全球多边论坛对双方共同关注议题的探讨;在区域层面评估中欧设置自身所关注议题的能力。

第五,规范扩散。规范扩散是指区域间一方向另一方输出规范;一方主动效仿另一方的规范或将规范本土化的过程。随着中欧经济实力对比发生变化,中欧在国际事务中的政策主动性、议题设置权等方面的关系更为平等,^①不存在单方面输入或效仿另一方规范的情况。规范扩散功能在全球层面评估中欧作为规范倡导者,支持并倡导海洋治理规范扩散的能力;在区域层面评估中欧向对方进行规范扩散的能力。

三 中欧蓝色伙伴关系的准区域间主义功能分析

中欧《蓝色伙伴关系宣言》指出,双方重点合作领域是海洋治理、蓝色经济和打击非法捕鱼,其中具体议题包括:海洋生物多样性保护、海洋保护区、北极治理、海洋环境和气候治理、港口合作、蓝色产业合作以及非法、不报告和不管制捕鱼等。运用中欧准区域间主义功能分析框架评估双方在全球层面和区域层面的海洋治理合作实践,可获知中欧蓝色伙伴关系的构建进程、在全球层面和区域层面的具体举措、双方合作空间与利益分歧以及对全球海洋治理带来的影响等。

(一) 维持全球海洋治理体系平衡

全球海洋治理需要各利益攸关方的共同参与。中国和欧盟作为世界第二大经济体和一体化程度最高的区域组织,在平衡北极治理的“门罗主义”、环境治理的单边主义以及经济领域的单边制裁中具有举足轻重的地位。北极是欧盟和中国的重要战略空间。欧盟在北极部分地区拥有管辖权,其成员国丹麦、芬兰和瑞典在该地区拥有领土。2016年的《欧盟北极政策建议》将促进国际合作列为其北极政策的优先领域,^②2020年的《欧盟平衡的北极政策》报告指出将提高欧盟的北极存在。^③中国2018年的《中国的北极政策》白皮书将中国定义为“近北极国家”,在北极事务中坚持“不缺位”“不越位”原则。从中欧的政策报告中可知,双方在北极都有重要的经济、政治利

^① 崔洪建:《中国—欧盟关系的结构性变化及前景》,载《国际问题研究》,2018年第1期,第41-59页。

^② European Commission, “An Integrated European Union Policy for the Arctic,” European Commission, April 27, 2016, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52016JC0021>.

^③ Petra Dolata, “A Balanced Arctic Policy for the EU,” EU Parliament, June 3, 2020, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2020/603498/EXPO_IDA\(2020\)603498_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2020/603498/EXPO_IDA(2020)603498_EN.pdf).

益,然而以加拿大、美国为代表的北极国家展现出“门罗主义”倾向,不愿域外国家参与北极事务。相比之下,北欧国家对此持较为开放和包容的立场。中国和丹麦、芬兰、瑞典在北极事务中的合作有利于平衡北极地缘政治,使中欧获得合理参与北极事务的权利和资格,确保北极多边治理。^① 海洋生态环境恶化属于非传统安全威胁,本应属于易达成一致的议题,然而面对日益严重的海洋塑料垃圾污染,美国及其盟友却表现出不稳定的立场。2018年,美国和日本拒绝签署七国集团的《海洋塑料宪章》,未体现海洋大国应有的责任感与担当。此外,美国基于维护其霸权地位的考量,至今未加入《联合国海洋法公约》。中国和欧盟通过支持二十国集团的《海洋垃圾行动计划》、在联合国环境大会上推动“塑料协定”的出台等行动确保海洋塑料垃圾的多边治理。此外,海洋贸易在国际贸易中占有相当重要的份额,中欧通过“一带一路”倡议加深了海洋经贸联系,2018年双边贸易额超过6820亿美元,其中60%都是通过海运实现的。2020年新冠肺炎疫情背景下,中欧货物贸易仍实现了双向增长,且中国首次取代美国成为欧盟最大贸易伙伴。2020年年底,《中欧全面投资协定》完成谈判,虽然自2021年以来遭遇一些波折,但总体来说,中欧经贸关系为深化蓝色经济合作提供了新的机遇,有利于欧盟实现蓝色增长,减轻对美国的依赖,提升战略自主;有利于中国平衡美国在贸易战中发起的单边制裁,以蓝色经济带动经济转型。

蓝色伙伴关系强化了中欧在海洋领域的一系列区域间对话机制,对内的制度平衡能使双方明确彼此责任,相互制衡对方的单边行动。^② 欧盟对中国的制衡意图明显,体现在试图限制中国与欧盟次区域、成员国在基础设施建设方面的合作。中国以“一带一路”倡议与中东欧、北欧、南欧等区域及意大利、希腊等国开展基础设施建设、港口合作,引发了欧盟内部的争论。也有观点认为,“一带一路”倡议给欧洲带来了机会,能够助力欧洲经济复苏;有观点认为,“一带一路”倡议增加了中国的影响力,会对欧盟地位产生影响。因此,欧盟希望通过蓝色伙伴关系巩固中欧区域层面的合作。中国对欧盟的制衡行动还体现在南极保护区议题上,中国对此态度较为谨慎,因为保护区的设立可能暗含提案国的领土主张,且西方对环境问题的关注有可能是为了掩盖剥夺其他国家经济利益的事实。保护海洋生态系统可以通过加强监测和研究的方式进行,建立保护区不是唯一的途径。中国建议推动建立南极海洋保护区多方参与机制,使南极海洋保护区的设立能够兼顾各方关切,并提高南极科考的透明化程度。

(二) 促进海洋治理理念多元化

^① Lincoln E. Flake, “Russia and China in the Arctic: A Team of Rivals,” *Strategic Analysis*, Vol.37, No.6, 2013, pp.681-687.

^② 郑先武:《区域间主义治理模式》,社会科学文献出版社2014年版,第81页。

中欧作为价值观具有显著差异的国家和地区,双方能够开展合作是理念多元化功能发挥作用的体现,与联合国倡导的“可持续发展伙伴关系”在内涵和理念上高度契合。

中欧对海洋话语体系的想法并不相同。西方始终试图将中国融入其建立的海洋秩序和话语体系中,但其单一的话语体系已不能反映当前海洋治理的形势。要实现有效的全球海洋治理,就必须打破单一价值观的垄断,促进海洋治理理念的多元化。目前,中国参与全球治理的能力与意愿均有所上升,中国的全球治理观遵循世界性的文化多元主义,从各国、各地区的整体利益而非某一国家或地区的狭隘利益出发进行整体谋划,^①倡导海洋命运共同体理念,构建更加多元的海洋话语体系。

中欧对多边主义的看法也不同。欧盟秉承基于规则的多边主义,基于“自由、民主、人权”的海上“善治”理念,^②认为中国和俄罗斯等大国反对现有的国际秩序所基于的价值观和原则,有效的多边主义很难实行;^③而中国倡导“和而不同”的海洋治理理念,认为多边主义进程中达成的共识比规则更重要,主张“真正的多边主义”。正是中欧海洋治理理念的差异促进了全球治理中理念的多元化。

中欧在海洋治理中代表不同的利益群体,双方的理念分歧作为协商的关键元素,对规则制定产生影响。欧盟的核心诉求是将“欧盟标准”外化为“国际标准”,因此坚持设置较高的海洋保护目标,主张建立规则将其目标法制化。欧盟2010年和2018年分别提出在东南极洲和威德尔海建立海洋保护区的提案,通过各种对话平台向中国渗透其立场,并通过新闻媒体对中国造成舆论压力。然而中国在南极的国家利益呈增长态势,中国的核心诉求是通过宣传自身的海洋治理理念,保护未来可能出现的巨大海洋利益,因此质疑以欧盟为代表的西方“一家独大”的价值观,始终坚持资源保护与合理利用的平衡。尽管中国的原则和主张被欧盟误读为重视经济利益而忽视海洋治理的责任,但是中国在与欧盟的对话中始终坚持自己的原则,在南极保护区的提案中持谨慎态度。中国通过坚持自身的海洋治理理念,对规则制定产生影响。

(三)深化和丰富海洋领域制度建设

中欧在全球层面的制度建设主要依托现有的对话机制,双方积极做出承诺、提出倡议,主要包括:“我们的海洋”会议、联合国海洋大会、联合国粮农组织渔业委员会等。但受新冠肺炎疫情的影响,原定于2020年举办的第七届“我们的海洋”大会和第二届联合国海洋大会均被迫推迟,影响了中欧在全球论坛中作用的发挥。同时,中欧

^① 冯存万:《全球治理变化与中欧合作拓新》,载《国际论坛》,2020年第1期,第46页。

^② European Commission, “International Ocean Governance: An Agenda for the Future of Our Oceans,” November 10, 2016, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52016JC0049>.

^③ Liselotte Odgaard and Sven Biscop, “The EU and China: Partners in Effective Multilateralism?” in David Kerr and Liu Fei, eds., *The International Politics of EU-China Relations*, Oxford University Press, 2007, p.60.

积极参与北极治理相关论坛,例如“北极边疆”年度会议、“北极—对话区域”国际北极论坛、“中国—北欧高端智库论坛”“北极圈论坛”等。2019年“北极圈论坛”中国分论坛在上海举行,探讨了“一带一路”倡议与北极治理的相关问题。由于中欧蓝色伙伴关系建立时间尚短,加之疫情的影响,目前全球层面的制度建设成果较少,未能推动新机制的构建。

中欧区域间制度建设呈现出四个特征:早期的对话机制体现出优势区位主导的特征。中国与地中海区域国家以共建蓝色经济通道为目标,“中国—希腊海洋合作论坛”“中国与南欧国家海洋合作论坛”主要探讨海运、基础设施投资等议题。中国尤其重视与通往地中海的蓝色经济通道沿线国、次区域以及欧盟重点国家开展海洋对话,落实“一带一路”倡议及海上合作设想。但中国与欧盟次区域、成员国的合作引发了欧盟的不安全感,使其产生了中国意图“分裂欧洲”的疑虑。

蓝色伙伴关系正式建立后,区域间对话机制体现出“双轨”机制并行的特征,加强中国与欧盟的直接对话,反映出欧盟以“整体”的方式与中国打交道的诉求。中欧蓝色伙伴关系同时以中国—欧盟成员国、中国—欧盟的两条轨道推进:前者主要体现在“中希海洋合作论坛”、中葡“蓝色伙伴关系”等机制;后者指“中欧渔业高级别对话”“中欧打击IUU事务工作组”“中国—欧盟海洋综合管理高层对话”“中欧蓝色产业合作论坛”“中欧海洋法和极地事务对话”等。两条轨道并行推进,共同构成中欧蓝色伙伴关系的双轨机制。

中国—欧盟的直接对话机制具有由大国层面向欧盟层面投射的特点。欧盟成员国中的大国率先与中国展开双边对话或区域内“小多边”对话,再将议题投射到中国—欧盟层面的对话中,起到向上投射的作用。例如“中欧海洋法和极地事务的对话”是由中英、中法相关对话向上投射带动,“中欧环境与气候高层对话”是由中法德气候峰会向上投射带动。

“二轨”层面对话交流丰富。^① 中欧区域间对话机制既有政府间的官方对话机制,也有专家学者间的对话交流机制,例如“中欧海洋安全问题对话”“中国—欧盟海洋数据网络伙伴关系”项目等。此外,2018年1月至2021年6月,由欧盟委员会提供资金支持、非营利性组织负责运营的“中欧环境项目”,^②为中国国内环境领域规制的完善提供了帮助,推动中国在全球环境治理中发挥更积极的作用。

^① “二轨”层面的交流即国家之间的非官方、非正式互动,参见 Joseph Montville, “Track Two Diplomacy: The Arrow and the Olive Branch: A Case for Track Two Diplomacy,” in V. D. Volkan M.D., et al., eds., *The Psychodynamics of International Relationships: Unofficial Diplomacy at Work*, Lexington Books, 1991, pp.161-175。

^② 包括“生物多样性对话”项目、“环境许可”项目、“绿色经济的综合环境政策”项目、“环境立法”项目、“全球环境治理”项目等子项目。

表 2 中欧区域间对话机制

合作层次	中欧蓝色伙伴关系建立前	中欧蓝色伙伴关系建立后
中国—欧盟	<p>2015 年 10 月,举办首次中欧渔业高级别对话,决定建立“中欧打击 IUU 事务工作组”,在打击非法、不报告和不受管制(简称“IUU”)的捕捞活动、南极海洋生物资源委员会、南极海洋保护、海洋污染治理等领域进行了交流与合作;</p> <p>2015 年 10 月,举办首届中国—欧盟海洋综合管理高层对话;</p> <p>2016 年 7 月,中欧宣布共同举办“中欧蓝色年”活动;</p> <p>2017 年 12 月,举办中欧蓝色产业合作论坛,决定发展“蓝色市场”“蓝色技术”“蓝色动能”,共同实现“蓝色增长”;</p> <p>2018 年 1 月,举行首轮海洋法和极地事务对话,探讨了海洋生物多样性国际协定谈判、海底开发规章谈判、北极政策、南极海洋保护区等问题</p>	<p>2019 年 9 月,举办首届“中欧蓝色伙伴关系论坛”,标志着中欧蓝色伙伴关系落实到实践层面;</p> <p>2019 年 10 月,举办首次“中欧海洋安全问题对话”;</p> <p>2020 年 2 月,“中国—欧盟海洋数据网络伙伴关系”项目启动;</p> <p>2020 年 9 月,中欧领导人视频会晤后,决定建立中欧环境与气候高层对话,打造中欧绿色合作伙伴;</p> <p>2021 年 2 月,中欧举行首次副总理级别的环境与气候高层对话;</p> <p>2021 年 5 月,举办第二次“中欧海洋安全问题对话”,并探讨了欧盟“印太战略”相关的合作与分歧;</p> <p>2018 年 1 月至 2021 年 6 月进行的“中欧环境项目”^①</p>
中国—欧盟次区域	<p>2015 年 11 月,举办中国与南欧国家海洋合作论坛,倡导建立稳定的海洋合作交流机制,共建“21 世纪海上丝绸之路”</p>	
中国—欧盟成员国	<p>2014 年 6 月,举办中希海洋合作论坛,李克强总理指出,要“努力建设和平、合作、和谐之海”;</p> <p>2015 年 3 月,举办“中希海洋合作年”活动,这是中国首次以海洋合作为主题举办的双边友好年;</p> <p>2017 年 11 月,中葡建立“蓝色伙伴关系”</p>	<p>2020 年 12 月底,中法德与欧盟领导人视频会晤,决定相互支持,举办关于生物多样性、气候变化、自然保护等议题的国际会议;</p> <p>2021 年 4 月,中法德领导人举办视频峰会,探讨了气候变化等议题,成为中欧领导人沟通的新形式</p>

注:表由作者自制。

^① “EU-China Environment Project,” ClientEarth, <https://www.clientearth.org/projects/eu-china-environment-project/#introduction>.

(四) 设置海洋治理议程

中欧在全球论坛中推进议程设置。欧盟习惯选取其偏好的海洋治理议题,核心诉求是与中国进行充分事前沟通,以确保这些议题在全球论坛中得以实质性推进。中国则通过提升海洋科研实力等方式,增强议程设置中的话语权。

中欧以重要国际会议为契机进行事前沟通,通过多种途径推动海洋生物多样性保护议程。2018年,联合国正式启动“国家管辖范围以外区域海洋生物多样性保护和可持续利用”(BBNJ)国际协定谈判,希望尽快推动出台一项法律文书。南极海洋生物资源养护委员会闭会期间,欧盟率先牵头与中国合作修订《合规性评估程序》,试图推动BBNJ国际协定相关文书的谈判。^① 联合国《生物多样性公约》第十五次缔约方大会(COP15)召开前,中欧在“中欧环境项目”下共同举办研讨会,就《2020年后全球生物多样性框架》的目标、实施、评估、报告和审查等内容交换意见。^②

欧盟与中国对话推动南极保护区议题。中欧通过“海洋法和极地事务对话”“中欧渔业高级别对话”等机制讨论南极保护区议题,一定程度上吸取了中美就罗斯海保护区进行双边对话的经验,希望通过区域间互动达成共识后,在南极海洋生物资源养护委员会中推动其提案进程。^③

中欧共同推动海洋气候变化领域的议程设置。气候变化议题是欧盟推动多边主义和中国参与全球治理的重要场域。近年来,中国在应对气候变化问题上的能力和贡献明显提升,2015年6月,中欧签署《中欧气候变化联合声明》,加强了双边气候领域合作。2016年4月,在联合国政府间气候变化专门委员会(IPCC)第43次会议上,决定编写关于海洋气候变化的特别报告。2018年7月,由中国牵头,德国、法国等35个国家的学者在中国兰州参与该报告的编写工作。^④ 2019年9月,联合国政府间气候变化专门委员会第51次会议上,《气候变化中的海洋和冰冻圈特别报告》正式出台,中欧为合作推动落实《联合国气候变化框架公约》及其《巴黎协定》做出了贡献。

中欧通过区域间论坛探讨全球海洋治理中的重点议题,且有望引入新议题。作为中欧“蓝色年”的成果之一,2017年12月,在“中欧蓝色产业合作论坛”上,双方探讨了

^① CCAMLR, “Report of the Thirty-Seventh Meeting of the Commission,” November 2, 2018, <https://www.ccamlr.org/en/system/files/e-cc-xxxvii.pdf>, p.5.

^② ClientEarth Communications, “EU-China Seminar Lays Ground for COP15 on Biodiversity in Kunming,” July 2, 2021, <https://www.clientearth.org/latest/latest-updates/news/eu-china-seminar-lays-ground-for-cop15-on-biodiversity-in-kunming/>.

^③ 中国就罗斯海保护区的态度变化及谈判过程,参见 Nengye Liu and Cassandra M. Brooks, “China’s Changing Position Towards Marine Protected Areas in the Southern Ocean: Implications for Future Antarctic Governance,” *Marine Policy*, Vol.94, 2018, pp.189-195.

^④ IPCC, “IPCC Authors Meet in China to Develop Ocean and Cryosphere Report,” July 19, 2018, <https://www.ipcc.ch/2018/07/19/ipcc-authors-meet-in-china-to-develop-ocean-and-cryosphere-report/>.

蓝色经济和蓝色产业方面的务实合作,并提出“国际蓝色产业联盟”的倡议。2019年9月,第一届“中欧蓝色伙伴关系论坛”成功召开,探讨了蓝色经济金融、可持续渔业国际合作以及海洋空间规划等议题。目前,中欧区域间论坛有望引入新议题,即是否将航运业纳入碳排放交易体系。作为全球最大的两个碳市场,中欧在碳交易合作中积累了一定经验。欧盟近几年致力于碳排放交易体系改革,2017年中国也启动了全国碳排放权交易体系。2018年7月,《中欧领导人气候变化和清洁能源联合声明》指出,“中欧同意进一步推动和强化碳排放交易市场领域的双边合作,相互交流经验与专业知识”。^①但在航运业碳排放问题上,欧盟表示,如果国际海事组织不能就此议题取得重大进展,计划在2023年之前将航运业纳入其碳排放交易方案。中国与欧盟能否将碳交易市场拓展到航运业还需进一步观察。

(五) 扩散海洋治理规范

中欧在全球层面扩散海洋治理规范。一方面,中国与欧盟都接受联合国倡导的规范,并通过区域间互动对其进行扩散。联合国倡导以建立伙伴关系的方式进行海洋治理,这也是“里约+20”会议倡导的行动原则。^②中国先后与葡萄牙、欧盟、塞舌尔建立蓝色伙伴关系,并与太平洋岛国外长发布联合声明,支持《为了蓝色太平洋大陆的2050愿景》,向蓝色伙伴关系迈进。^③欧盟2016年出台《国际海洋治理:我们海洋的未来议程》,提出与澳大利亚、加拿大、中国、日本、新西兰和美国等主要海洋国家就海洋事务和渔业进行双边对话,并在未来五年内逐步将其升级为“海洋伙伴关系”。^④在与中国建立蓝色伙伴关系后,2019年7月,欧盟与加拿大建立了海洋伙伴关系。另一方面,中欧倡导各自的海洋治理规范。欧盟认为其有维护海洋和平与安全的责任,倾向于输出包括民主、法治、人权标准和政治对话在内的“善治”规范,并在地理位置上由周边向全球进行规范扩散。中国接受既有规范中合理部分,主张对不合理、不公正的部分进行变革,并在新领域进行规范创新。中国所坚持的“海洋生态文明”“蓝色伙伴关系”“海洋命运共同体”等理念正逐渐被更多国家所接受。

中欧在区域层面通过蓝色伙伴关系进行双向规范扩散,主要有两种模式:第一种模式为欧盟向中国扩散其规范,中国接受欧盟规范中的合理部分。欧盟通过“中欧环

① 《中欧领导人气候变化和清洁能源联合声明》,《人民日报》,2018年7月17日,第8版。

② “里约+20”会议是2012年6月在巴西里约热内卢举行的联合国可持续发展会议的简称,2012年是“里约地球首脑会议”20周年,故称“里约+20”。

③ “The 2050 Strategy for the Blue Pacific Continent,” Pacific Islands Forum, November 2, 2021, <https://pacificsecurity.net/wp-content/uploads/2021/02/2050-Strategy-for-the-Blue-Pacific-Continent---Forum-Sec.pdf>.

④ European Commission, “International Ocean Governance: An Agenda for the Future of Our Oceans,” November 10, 2016, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52016JC0049>.

境项目”和渔业对话对中国进行程序扩散,成为中欧构建蓝色伙伴关系的亮点。欧盟的核心诉求是“帮助”中国效仿其规范,实现欧盟规范的普遍化。其中在渔业问题上,欧盟拥有极强的“规范性力量”,通过蓝色伙伴关系向中国强化其规范。作为世界上最大的鱼类进口市场,欧盟2008年通过了《建立预防、遏制和消除非法的、未报告的及不受管制的捕捞行为的共同体体系条例》(简称“IUU条例”)。^① 欧盟的IUU条例在世界各地具有重要的影响力,建立了渔船黑名单制度和非合作国制度,使其获得了捕鱼活动合法性的定义权,^② 欧盟通过与中国的双边对话维持和强化其规范影响力。目前,“中欧渔业高级别对话”已召开五次,并建立了“中欧打击IUU事务工作组”。

第二种模式为中国对欧盟倡导的不合理、不公正的规范进行变革,并在新领域开展规范创新。BBNJ国际协定谈判是当前最重要的国际海洋立法进程之一,也是欧盟进行规范扩散的重要阵地。中国与欧盟在海洋遗传资源、保护区制度、环境影响评估、能力建设及技术转让方面存在分歧。欧盟企图利用自身海洋科技领先优势,提高海洋研究和利用的准入门槛,从相对落后国家的海洋资源开发、环境保护的能力建设和技术转让中获利,进行“有条件的援助”。虽然中国也在深海生物勘探技术方面取得快速进展,具备了海洋开发的能力,但并未利用其优势压制相对落后国家,而是提出“促进人类的共同福祉”等创新性建议,重视与小岛屿国家的合作,尊重地理相对不利国家的诉求,倡导在法律规制、科学研究等方面加强合作。

四 中欧蓝色伙伴关系的准区域间主义功效评估及深化路径

中欧蓝色伙伴关系正式建立之前,在“21世纪海上丝绸之路”和“共建蓝色经济通道”倡议指引下,中葡率先建立蓝色伙伴关系。希腊比雷埃夫斯港、匈塞铁路(匈牙利—塞尔维亚)等“一带一路”倡议下标志性项目稳步推进,中欧在海上互联互通方面积累了良好的合作基础。蓝色伙伴关系的建立标志着中欧海洋关系迈进新阶段,为双方在海洋领域的合作提供了整体框架。^③ 中欧作为维护全球和平稳定的两大力量、推动全球发展繁荣的两大市场、坚持多边主义与完善全球治理的两大文明,可通过构建蓝色伙伴关系为海洋可持续发展提供源动力,对落实“全球发展倡议”、《2030年可持

^① European Council, “Establishing a Community System to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing, Amending Regulations,” September 29, 2008, <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2008/1005/oj>.

^② Ajaree Tavormmas and Kasira Cheeppensook, “Shaping Ocean Governance: A Study of EU Normative Power on Thailand’s Sustainable Fisheries,” *International Economics and Economic Policy*, Vol.17, No.3, 2020, pp.671–685.

^③ 《首届中欧蓝色伙伴关系论坛在布鲁塞尔举行》,新华社,2019年9月6日, http://www.gov.cn/xinwen/2019-09/06/content_5427979.htm.

续发展议程》、共建“一带一路”高质量发展、构建海洋命运共同体发挥至关重要的作用。中国通过蓝色伙伴关系加强与欧盟的沟通协调,维护本国海洋利益,提升本国的涉海话语权;推动蓝色经济通道建设,有利于中国继续向西推进“21世纪海上丝绸之路”、与北欧国家共建“冰上丝绸之路”;促进中欧海洋数据共享,打造生态系统服务科学政策平台,为全球和区域海洋生态系统评估提供科学支撑;加强海洋气候变化、海洋环境保护等非传统安全领域的合作,塑造负责任大国的良好形象。

考查中欧蓝色伙伴关系合作实践可将其纳入“功能—效用”分析框架,在全球层面以功能发挥的强弱为标准,在区域层面以欧盟和中国执行该功能的能力强弱为标准,开展评估。

表3 准区域间主义下中欧蓝色伙伴关系功效评估

功能	全球层面	区域层面	
		欧盟	中国
平衡	强	强	弱
理念多元化	强	弱	强
制度建设	弱	强	弱
议程设置	强	强	弱
规范扩散	强	强	弱

注:表由作者自制。

在蓝色伙伴关系的构建进程中,中欧准区域间主义各项功能均发挥了作用,但其全球层面和区域层面的功效并不总是具有一致性,中国与欧盟执行具体功能的效用也有差别。

在全球层面,权力平衡是最显著的功能,大多数区域间论坛都密集地执行这一功能。^① 中欧蓝色伙伴关系为变革中的全球海洋治理体系注入了稳定的合作力量,为维护全球海洋多边治理体系、平衡单边主义行动起到了显著的作用。理念多元化功能在类似中欧这种不对称性低的南北关系中尤为突出。中欧在全球多边论坛中的互动和交流,导致欧盟价值观引领的海洋治理理念与中国共商、共建、共享的全球治理理念的交锋,强化了全球治理架构中理念的多元化。区域间主义具有“软制度化”的特征,区域间双方倾向于建立协商论坛,避免做出有约束力的决定,以规避完善的制度机制带

^① C. M. Dent, “The Asia–Europe Meeting and Inter–regionalism: Toward a Theory of Multilateral Utility,” *Asian Survey*, Vol.44, No.2, 2004, pp.213–236; Julie Gilson, “EU–ASEAN Relations in the 2020s: Pragmatic Interregionalism?” *International Economics and Economic Policy*, Vol.17, No.3, 2020, pp.727–745.

来高昂的治理成本。^① 受新冠肺炎疫情的影响,大量与海洋相关的论坛和会议一再延迟。制度建设以共同丰富现有对话机制为主,尚未有推动新对话机制的建设,因此,制度建设功能较弱。议程设置大多在全球多边机制框架内进行,中欧在全球多边海洋治理机制框架内通过区域间互动,在重要节点上寻求突破,发挥区域间论坛作为“信息交换所”的功能。目前,全球海洋治理规范仍属于西方主导,欧盟通过扩散其国际规范强化主导地位,而中国也在提高自身影响国际规范变革和创新的能力。

在区域层面,由于新兴区域组织的崛起导致经济不平衡,因此,“三方区域”成员寻求通过制度平衡来调整。目前,冲突领域合作的总趋势是中国有条件地接受欧盟的提案。中国虽然对欧盟进行反制,但效用有限,欧盟对中国的制衡能力更强。理念多元化的出现是新理念挑战旧理念,从而带来秩序变化的过程。中国的海洋治理理念挑战西方“一家独大”的局面,并影响规则制定,越来越受到国际社会的关注。就此而言,中国的理念多元化能力较强。一般来说,“高级区域”在议程设置和制度建设中承担更多的责任。欧盟的“存在”“自主”和“连贯性”等特点在区域间制度化的过程中格外明显。^② 中欧直接对话论坛数量上升,在一定程度上减弱了北欧、南欧等次区域与中国合作给欧盟带来的危机感。同时,欧盟凭借其技术水平和完善的海洋治理规则,通过“中欧环境项目”及一系列子项目对中国制定相关法律法规提供了支持和帮助。就此而言,欧盟的国际制度建设能力强于中国。议程设置能力是区域组织或国家国际地位和话语权的体现,能够塑造其作为全球行动者的身份,提升自身的实力和竞争力。^③ 在中欧蓝色伙伴关系中,欧盟精心挑选议题塑造其海洋治理领导者身份,议程设置能力强。相比之下,中国则更加务实,议程设置能力较弱。欧盟凭借其较强的“规范性力量”,“劝说”中国接受其规范;中国则根据规范在中国的适用性,有选择地接受欧盟规范中的合理部分,对其不合理、不公正的部分进行变革,并在新领域进行规范创新。相较之下,欧盟的规范扩散能力强于中国。

通过功效评估可知,从中欧关系视角来看,现阶段中欧蓝色伙伴关系的构建还面临诸多挑战,体现在五个方面。

第一,欧盟在海洋领域对中国制衡明显。在全球治理中,欧盟将中国定位为“经

^① David Lake, “Global Governance: A Relational Contracting Approach,” in A. Prakash and J.A. Hart, eds., *Globalization and Governance*, Routledge, 1999, p.31.

^② Charlotte Bretherton and John Vogler, *The European Union as a Global Actor*, Routledge, 2005, p.28; Julie A. Gilson, “Europe-Asia: The Formal Politics of Mutual Definition,” in Peter W. Preston and Julie Gilson, eds., *The European Union and East Asia*, Edward Elgar Publishing, 2001, Chapter 6; Julie Gilson, “EU-ASEAN Relations in the 2020s: Pragmatic Inter-regionalism?” pp.727-745.

^③ F. Söderbaum et.al., “The EU as a Global Actor and the Dynamics of Interregionalism: A Comparative Analysis,” *European Integration*, Vol.27, No.3, 2005, pp.365-380.

济竞争者”和“制度性竞争对手”,在海洋治理领域也是如此。中国在“一带一路”倡议框架下与欧盟次区域、欧盟成员国展开合作引发了欧盟的危机感。欧盟认为,这已涉及欧洲一体化的核心利益,因此,近些年反复强调加强“欧盟主权”。有国外学者认为,中国的“一带一路”倡议是在通过低成本的方式向欧盟扩大其影响力,客观上会分化欧盟的中心领导力。^①拜登上台后,强化美欧关系,欧盟追随美国出台欧版“印太战略”,制衡中国的意图凸显。

第二,中欧海洋治理理念分歧犹存。欧盟秉持自身价值观,维持西方确立的海洋话语体系,而中国通过共建“一带一路”高质量发展、落实“全球发展倡议”等行动,宣传“人类命运共同体”“海洋命运共同体”理念,影响国际规则的制定,引发欧盟对于海洋秩序变革的担忧。受到中美竞争的影响,欧洲意识形态回潮,鼓吹阵营对立的声音不绝于耳,对理念多元化形成掣肘。

第三,制度建设有待全面推进。全球层面海洋多边对话机制的推动存在困难,中欧蓝色伙伴关系构建时间尚短,受到区域间主义“软制度化”特征及新冠肺炎疫情的影响,双方目前以巩固现有海洋对话机制为主,在推动新对话机制建立上成效有限。在区域局面,中国的制度建设能力有待提升,区域间对话论坛的广度亟待拓宽。

第四,议程设置仍由欧盟主导。欧盟的议程设置能力较强,能够单独设置议程或与其他国家共同设置议程。而中国参与国际体系的深度有限,单独设置议程的能力较弱,更多地国际多边机制框架内共同设置议程。但现阶段中欧关系较为复杂,尚缺乏共同设置国际议程的基础。

第五,中国影响国际规范的能力仍需提高。虽然中国参与了国际规范的修订、增加了规范供给与创新,但因为中国不强制规范输出,也不将规范作为附加产品进行推广,所以,中国向欧盟进行规范扩散的能力较弱。

鉴于此,中国应从以下五个方面推动中欧蓝色伙伴关系的构建进程。

第一,继续加强中国—欧盟层面的务实合作。通过对话机制和经贸联系,开展海洋经济领域务实合作,以利益共享增强相互依赖。具体来说,中欧应通过共建蓝色经济通道创造实际收益,通过环境、生态、科研等领域的交流与合作积累互信,并在南北极加强海洋科技领域的合作。尤其是在北极领域,中欧已通过“地平线 2020”“中国—欧盟海洋数据网络伙伴关系”展开合作,为北极科技合作贡献力量。中国应利用欧盟较高的技术标准,在北极资源开采、航运业等方面学习欧盟经验,与欧盟民间、私营部

^① L.B.C. Gault and L.C. Ferreira-Pereira, “Maritime Cooperation in the European Union—China Relations and the 21st Century Maritime Silk Road: What is at Stake?” in Francisco B. S. José Leandro and Paulo Afonso B. Duarte, eds., *The Belt and Road Initiative*, Palgrave Macmillan, 2020, pp.255–281.

门展开对话合作,继续支持北极治理中的多边主义,在发展可持续的旅游业、可再生能源以及与北极原住民对话方面加强合作。

第二,构建中欧“协进型领导”。中国的海洋治理理念不具排他性和扩张性,更具包容性。在蓝色伙伴关系构建过程中,中国应尝试与欧盟在合作模式上有所创新,构建“协进型领导”模式,兼顾领导者与参与者的利益,承认海洋治理中存在多样性的利益、理念与价值。^①中欧构建“协进型领导”有利于在保留双方利益和价值理念的基础上最大限度地达成合作,避免“两极对立”,从而拖慢区域间合作进程。

第三,强化区域间对话机制。全球多边机制构建需调和多方利益,时间长,难度大。中欧可继续强化区域间对话机制,落实区域间维度制度建设。目前在《中欧合作2020战略规划》涉及海洋的合作领域中,通过海洋法、极地事务对话、气候变化部长级对话和海洋综合管理高层对话进行沟通协调,已经形成较完善的机制。未来中国可以在海洋科技方面和欧盟建立官方对话机制,在南极的非军事化合作中积累互信,从而推动海洋保护区的相关谈判。中国也应加强与主要欧盟国家的小多边对话,通过与欧盟核心国家的沟通推动中欧准区域间合作。

第四,提升中国的议题贡献度。中欧海洋治理合作属于新型南北合作,双方的议程设置能力差异客观存在。中国应在区域间论坛中加大蓝色产业、蓝色金融、海洋气候变化、海洋科技相关的议题探讨,提升中国对议题的贡献度。在全球论坛中选好议题切入口,遵守规则,提出行之有效的中国方案,将中国重点关注的议题进行多边协商,提升中国的议程设置权。

第五,提升中国的海洋话语权。欧盟利用其“规范性力量”通过双边、多边合作向中国进行规范扩散,同时精心挑选海洋治理议题,试图迫使中国接受其规范,并将中国包装为“环境的破坏者”,指责中国“不负责任地开发海洋资源”。中国应从低政治领域治理议题入手,高标准履约,贡献科学技术,积极提供公共产品,塑造负责任大国的形象;在敏感议题上充分表达中国的利益与诉求,通过谈判商定有利于中国海洋利益的条款;加强参与并主动提出符合中国价值观和利益的议题,提高对国际机制理念与方案的贡献能力,增强制度性话语权。

(作者简介:李雪威,山东大学国际问题研究院海洋战略与发展研究中心执行主任、山东大学东北亚学院教授;李鹏羽,山东大学东北亚学院博士研究生。责任编辑:蔡雅洁)

^① 张骥、方炯升:《印度洋治理的领导供给与中欧协进型领导构建》,载《世界经济与政治》,2021年第5期,第80-107页。