

# 欧盟东南亚政策论析\*

任琳 程然然

**内容提要:** 东南亚具有独特的地理位置和活跃的区域经济,在传统上就是欧盟的外交战略关切之一。世界政治经济重心的东移再次提升了东南亚的战略重要性。本文基于安全战略、市场和社会三个层次,分析欧盟东南亚政策的历史沿革、特点、动因和潜在变化。在安全战略层面,欧盟继续在东南亚重要战略性力量之间寻求战略平衡;在经济层面,欧盟积极谋求分享亚洲经济增长红利,继续推进东盟成员国自贸区谈判;在社会层面,欧盟加大诸多项目在东南亚地区的推广力度。总体来说,欧盟对东南亚国家坚持经济合作高于政治安全、社会合作的方针。在欧盟的东南亚政策中,政治、安全、经济与社会层面的影响因素相互交织、彼此互动。

**关键词:** 战略再平衡 自贸区谈判 规范外交 “欧洲 2020 战略” 欧盟-东盟对话机制

## 一 引言

东南亚在传统上就是欧盟外交战略的关切之一。东南亚由于特殊的地理位置和活跃的区域经济,吸引了诸多大国的目光。欧盟“三环外交”中的第三环指的是广阔的外部世界,而目前与欧盟保持日益活跃经贸往来的东南亚就位列第三环外交的重点区域。随着世界政治经济重心东移,东南亚在区域和全球中的战略地位再次提升。许多区域内外大国都积极谋求与东南亚国家加强合作,提高自身在该地区的影响力,欧盟也不例外。

本文重点研究欧盟东南亚政策的历史发展和基本内容,并从安全战略、经济和社会三个分析层次出发,剖析欧盟东南亚政策的特点,评估可能影响欧盟东南亚政策的

\* 本文为“中国-东盟研究院‘教育部长江学者和创新团队发展计划’”(合同编号: CW201417)以及国家社科基金(青年项目)“新安全观视野下新兴国家参与全球治理的制度性权力建构及其路径选择”(项目编号: 14CGJ012)的阶段性研究成果。

主导性因素。在欧盟执行东南亚政策的现实情境中,我们发现各研究层次的影响因素相互交织,安全、经济与社会因素彼此互动。割裂任何要素、任何分析层次,都无法准确掌握欧盟对东南亚外交政策的全貌。

## 二 欧盟东南亚政策:历史与现状

### (一) 欧洲东南亚政策的历史演变

欧盟与东盟的关系共经历了五个发展阶段<sup>①</sup>:一是起步期。1972年,为减少对美国 and 日本的依赖,增强外交独立性,东盟率先启动了与欧盟建立联系的进程。东盟成员国驻欧共同体外交代表共同成立了“东盟布鲁塞尔委员会”(The ASEAN Brussels Committee, ABC),希望在统一的架构下就国际事务与欧共同体进行沟通。1977年2月,在马尼拉举行的东盟外长特别会议上,东盟正式提出建议,希望与欧共同体部长理事会和常驻代表委员会建立日常交流机制,便于就欧共同体国家日益增长的贸易保护主义倾向等问题加强沟通。东盟的提议得到欧共体的积极响应。据此,欧盟与东盟的初步沟通机制正式建立。

二是发展期。1980年,欧共同体与东盟在吉隆坡签署了《欧共同体与东盟合作协定》。该协定是两大区域组织关系步入务实阶段的标志。双方合作的内容更加具体和有针对性。第一,依据关贸总协定,欧共同体与除泰国之外的东盟成员国间互相提供最惠国待遇(因当时泰国尚未加入关贸总协定);第二,促进地区间贸易、经济和发展合作,强调双方应降低贸易壁垒和关税,推动货物自由流通;第三,强调加强投资合作,促进地区间技术进步;第四,欧共同体强调推动东盟国家社会发展和实现一体化的重要性。双方将成立联委会,每年召开会议回顾和进一步落实协定内容。此后,随着文莱、柬埔寨、越南和老挝相继加入东盟,协定也相应扩展至这些国家。目前来看,合作协定已经成为欧盟与东南亚国家互动合作的基石,并为当前和未来区域间合作提供可能。<sup>②</sup>

三是过渡期。从20世纪末开始,鉴于国际经济格局的变动,欧盟及时调整、加强对东南亚的战略重视,成熟的欧盟对东南亚政策逐渐成形。欧盟的亚洲战略分为南亚、东南亚和东北亚三块。1994年,欧盟针对亚洲地区发布了第一份官方政策性文

<sup>①</sup> 杨保筠:“东盟与欧盟关系三十年评析”,《东南亚研究》2007年第6期,第63-70页。

<sup>②</sup> 此后,欧盟与东盟成员国之间分别单独签署了多项合作协定,主要集中于法治、民主与人权等方面,这些协定中鲜见惩罚机制,大多表现为价值观的宣传。

件,即“新亚洲战略”。<sup>①</sup>该战略明确提出,欧盟应强化与亚洲国家的关系以巩固其在水世界经济中的主导地位,并在双边、多边关系、经贸政策、发展与人道主义援助等方面提出具体的实施细则,这是欧盟首次明确对与亚洲国家关系的定位。其中,欧盟对东南亚的政策特别强调了要逐步加强在各领域内的全面合作。此外,欧盟重点突出了推动东南亚地区经济一体化的意愿。

四是曲折期。这一时期内双方关系本应逐渐深化,但由于缅甸与印尼问题的出现,双方关系一度陷入停滞。20世纪90年代,印尼问题和缅甸问题相继成为东盟与欧盟关系发展的主要障碍,特别是1997年东盟吸收缅甸入盟,导致欧盟和东盟关系陷入僵局。欧盟直接冻结了所有对东盟的援助合作项目,中断欧盟-东盟共同合作委员会曼谷会议及欧盟-东盟部长级会议等机制,双方合作基本停滞。

五是正常期。进入新千年以来,双方关系又开始重新走向正常化。中止3年的欧盟-东盟部长级会议于2001年12月在老挝首都万象召开。会议通过《万象宣言》,在政治、经济合作以及包括缅甸问题在内的部分敏感话题等方面达成一定的共识。进入新世纪以来,欧盟分别发布了一系列政策性文件以指导与亚洲国家的关系,如2000年发布“新时期亚欧峰会角度与焦点”、2001年发布“欧洲与亚洲:提升合作关系战略框架”和2003年发布“东南亚新型伙伴关系”等文件。<sup>②</sup>

欧盟希望在新千年加强与东南亚国家的交流、合作,由此推出了“跨地区欧盟-东盟贸易计划”,拟推动二者在促进投资、市场准入、贸易便利化等方面展开合作,建立定期的对话框架,以促成东盟-欧盟优惠贸易协定,这也可以视为双方为自由贸易区谈判所做的前期努力。此后,双方交流开始逐渐深化,合作深度和广度不断增加。2007年3月,第16届欧盟-东盟部长级会议通过《纽伦堡宣言》,提出双方将进一步推进“跨地区欧盟-东盟贸易启动计划”。自此,东盟与欧盟的关系迈向新阶段。双方关系进入正常期后,欧盟陆续发布了一系列诸如“欧洲与亚洲:提升合作关系战略框架”和“东南亚新型伙伴关系”等政策性文件以指导与亚洲国家的关系。与1994年的“新亚洲战略”相比,上述政策文件从注重欧洲在亚洲的经济存在转向经济与政治并重。

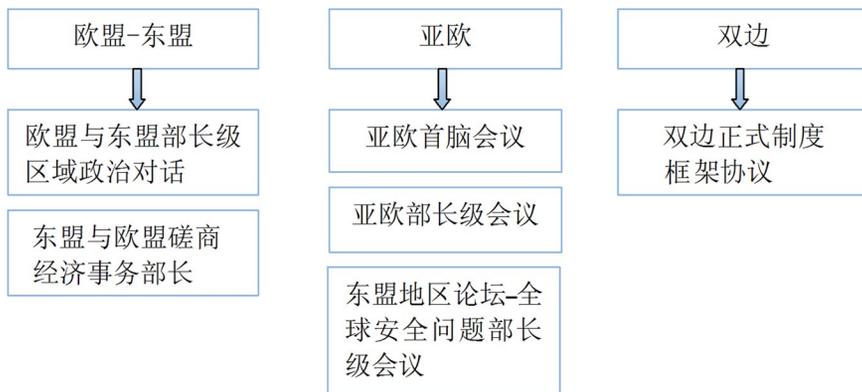
<sup>①</sup> European Commission, “Communication from the Commission to the Council: Toward a New Asia Strategy”, COM (94) 314 final, July 17, 1994.

<sup>②</sup> European Commission, “Commission Working Document, Perspectives and Priorities for the ASEM Process (Asia Europe Meeting) into the New Decade”, COM (2000) 241 final, April 18, 2000; “Communication from the Commission: Europe and Asia: A Strategic Framework for Enhanced Partnership”, COM (2001) 469 final, September 4, 2001; “Communication from the Commission: A New Partnership with South East Asia”, COM (2003) 399 final, July 9, 2003.

其中,“欧洲与亚洲:提升合作关系战略框架”明确指出,次发达国家发展、全球伙伴关系建立、双边贸易与投资、全球与地区安全、民主政体和法治的推进及强化欧洲在亚洲的存在六个领域,将是欧盟下一阶段的工作重心。此后,欧盟与东南亚国家也围绕这六个方面开展了一系列卓有成效的合作项目。就项目涉及的领域来说,欧盟的定位更加全面。

经历了上述发展阶段,欧盟形成了对东南亚政策的基本机制架构(见图 1),其中欧盟和东盟两个区域性组织之间的互动关系分为政治和经济部长级对话双轨。在亚欧大框架内,东盟和欧盟国家的互动也非常活跃。东盟地区论坛(ARF)是区域内唯一的政府间安全机制,但欧盟没有借此深度介入地区安全事务,相反却推动了双方在诸如投资和经贸等领域内的合作。在亚欧会议(ASEM)的 25 个发起国中,有德、法、意等 15 个欧盟国家和 10 个亚洲国家。10 个亚洲国家包括了泰国、马来西亚、菲律宾、印度尼西亚、文莱、新加坡、越南 7 个东南亚国家。在亚欧会议机制的建立和发展中,欧盟和东盟发挥了轴心作用。<sup>①</sup>

图 1 迄今成型的欧盟-东南亚对话机制



资料来源:根据欧盟文件整理, [http://europa.eu/legislation\\_summaries/external\\_relations/relations\\_with\\_third\\_countries/asia/r14211\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/external_relations/relations_with_third_countries/asia/r14211_en.htm), 2015 年 2 月 25 日访问。

<sup>①</sup> 徐静:“欧盟-东盟合作的动因、机制及前景分析”,《东南亚研究》2010 年第 6 期,第 37-43 页。

## (二) 欧盟与东南亚地区双边交往现状

### (1) 安全战略层面

传统上,欧盟更关心中东、北非的安全局势,对于地理上没有毗邻关系的东南亚地区并未予以太多关注。随着近年来东南亚地区经济的迅速发展,世界地缘政治重心出现整体东移,美欧对东南亚地区的关注度不断上升。美国总统奥巴马 2009 年上台后,对东南亚表现出浓厚的兴趣,并高调宣布“重返”,先后推出了一系列加强其在东南亚战略存在的举措。2013 年连任后,奥巴马将东南亚再次作为未来 4 年“亚太再平衡”的战略着力点。同时,奥巴马政府意识到,针对东南亚的政策也需要在各领域之间进行“再平衡”:放缓军事“重返”脚步的同时,在经济、政治、安全、民主价值观等各领域全方位投入,均衡化、长期化地推进东南亚外交。<sup>①</sup>“重返亚洲”和“亚太再平衡”战略,一度让欧盟非常担忧。<sup>②</sup>美国战略东移后,欧洲在同盟中的地位必将下降。欧洲必须跟上美国在亚太的步伐,不能出现既被美国边缘化,也被亚洲边缘化的情况。近年来,欧盟一直寻求进入亚太地区事务的核心位置。2013 年香格里拉对话后,索拉纳曾撰文称亚洲是欧洲的“聪明支点”。在美国将战略支点设在亚洲的同时,欧盟顺势将自己的支点“聪明地”东移了。

2013 年 2 月,美国副总统拜登在慕尼黑安全会议上呼吁欧洲应该协助美国更多地参与世界事务,包括亚太地区事务。事实上,自 2012 年后,美国就迫切希望欧盟更多地协助美国在亚太地区的安全行动。2012 年 6 月,在美国的推动下,欧盟更新了原有的对外安全政策,发布《欧盟外交与安全政策东亚指南》。2012 年 7 月,欧盟外交与安全事务高级代表阿什顿出席东盟地区论坛,签署《欧盟东南亚友好合作条约》。<sup>③</sup>而此间在阿什顿与希拉里发表的《关于亚太地区的共同声明》里,欧盟做出了表态,要协助美方协调在该地区的安全政策。<sup>④</sup>

美国对作为盟友的欧洲有所期待,希望它们更多地涉足东南亚地区,分担美国海外事务的部分成本。<sup>⑤</sup>在这一背景下,欧盟对东南亚地区安全事务的表态和行动是否

<sup>①</sup> 杜兰:“从‘重返’到‘再平衡’”,奥巴马政府第二任期东南亚政策”,《东南亚纵横》2013 年第 8 期,第 3-9 页。

<sup>②</sup> Gideon Rachman, “The U.S. Pivot to Asia—Should Europeans Worry?”, [http://www.cepa.org/ced/view.aspx?record\\_id=340](http://www.cepa.org/ced/view.aspx?record_id=340), last accessed on 25 March 2015.

<sup>③</sup> Frans-Paul van der Putten, “The European Union and Decreasing Regional Stability in East and South-East Asia”, *NOREF Policy Brief*, March 2013, p.2.

<sup>④</sup> Phnom Penh, “Joint EU-US Statement on the Asia-Pacific Region”, A 328/12, 12 July 2012, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/EN/foraff/131709.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/131709.pdf), last accessed on 25 April 2015.

<sup>⑤</sup> 张健:“试析欧盟在美国亚太战略中的角色”,《现代国际关系》2013 年第 5 期,第 17-23 页。

会受到影响?笔者认为,可以通过驻军、武器出口和区域内争端解决等几个角度,分析欧盟在安全战略层面针对东南亚的政策动向。

首先,欧盟及其主要成员国在东南亚地区几乎没有军事存在。部分欧盟国家在历史上曾对东南亚地区的安全事务发挥过较大影响,但随着时代的变迁,其影响力已经大大降低。以英国为例,二战后,迫于缅甸、马来西亚等东南亚国家民族解放运动的压力和自身实力的衰弱,英国开始调整其在东南亚地区的防务政策。到20世纪70年代,英国正式从东南亚地区撤军,并借由《五国联防协定》加入非正式的五国联防组织,与澳大利亚、新西兰共同延续在新加坡和马来西亚的防务关系。此外,英国保留驻文莱的650人军队,可以说其象征意义大于实际意义。事实上,与美国觊觎维系区域性强权、深度涉足亚太安全事务、建立军事基地等行为不同,欧盟长期以来一直恪守“亚太的伙伴”的区域定位,<sup>①</sup>配合美国做出谨慎回应的同时,希望淡化美国的威慑意图,<sup>②</sup>推动与中国、东南亚国家的经济合作,搭上该地区经济增长的列车,谋求符合欧洲根本利益的战略导向。因此,欧盟对涉足东南亚地区安全事务持谨慎和保留的态度。

其次,欧盟内部武器禁运的激烈争论并没有影响成员国的武器出口。欧盟国家仍是全球武器出口大国。2012年,跻身世界武器出口大国前十位的欧盟国家(紧跟美、俄之后)依次有:法国、德国、英国、意大利和瑞典。<sup>③</sup>在东南亚地区的军售给以上欧盟国家带来了可观的经济收益。在欧盟国家自身国防预算下降的情况下,以德、法、英三国为主的欧盟国家对东南亚的武器出口额持续增长,向印尼和新加坡出口了坦克,向新加坡出口了潜艇等。以菲律宾的武器进口为例,从1990年到2014年,菲律宾从欧盟国家进口的武器主要来自英国、意大利、波兰、德国和法国。其中,菲律宾从英国进口的武器总价值为7200万美元,从意大利进口的武器总价值也为7200万美元,从波兰进口的武器总价值2000万美元,从德国进口的武器总价值800万美元,从法国进口的武器总价值600万美元。<sup>④</sup>此外,即使欧盟曾声称针对东南亚部分国家实行武器禁运,实际上其武器出口依然留有政策缝隙。有学者认为,欧盟对缅甸长达19年的武器禁运可能戏剧性地被印度打破,因为印度出售给缅甸的军用直升机包括了德、法、比、

① Laurence Norman, “EU Looks to Its own Asia Pivot”, *Wall Street Journal*, 3 May 2012.

② 张健:“试析欧盟在美国亚太战略中的角色”,第17-23页。

③ <http://www.sipri.org/databases>, last accessed on 3 May 2015.

④ <http://sipri.org/databases/armstransfers/background>, last accessed on 23 May 2015.

意、英和瑞等国的诸多零件,①这等于变相地敞开了军售的口子。

最后,就区域内争端解决来看,欧盟更倾向于平衡和协调各主要国家在该地区的影响,而非深度涉足地区安全事务。一方面,就全球战略和权力结构而言,作为美国盟友,欧盟国家需要跟随美国脚步、配合其战略东移;另一方面,欧盟持谨慎态度,理性权衡欧盟的现实收益,避免过度陷入区域冲突与争端。随着东南亚在欧盟事务中的地位渐趋重要,2012年欧盟外交与安全政策高级代表兼欧盟委员会副主席阿什顿就公布了拟任命欧盟对外行动署南亚及东南亚事务新主管的意向,旨在专门处理与欧盟相关的南亚及东南亚区域战略性事务,体现了东南亚在欧盟战略性议事日程中的重要性。对于地区安全事务,例如海洋、岛屿争端等,布鲁塞尔不想扮演重要的军事角色,而是倾向于和平解决争端,并建议可以借鉴欧盟经验,谋求自然资源的共同开发,在企业、学术界和民众层面搭建“二轨对话”。②布鲁塞尔还认为在该领域内建立规则需要长期的投入和参与。最后,欧盟还强调了它一贯坚持的“捍卫法制和治理的欧盟经验”。③

欧盟如果更多涉足东南亚地区安全与军事事务,会更符合美国的期待,但欧盟对美的亚太威慑、平衡战略心存顾虑,担心过分强调军事投入和介入将导致中美对抗升级,④破坏地区稳定,也不利于欧盟长期经济利益的实现。欧盟一方面受到外部盟友的压力,需要对地区安全事务做出相应表态,另一方面又出于自身利益考虑,需要谨慎权衡。内部和外部两种压力相互博弈,共同决定了欧盟未来东南亚政策的走向。面对美国的期待,⑤欧盟一方面表示该地区事务在欧盟总体战略中的重要性,另一方面也保持了基于欧盟独特自我利益的谨慎权衡态度。与美国长期以来主打军事牌,借助区域内盟友强化美国的军事存在不同,欧盟希望适当淡化该地区战略的军事色彩,转而主打经济牌。因此,即使是在地区安全与战略层面,欧盟的东南亚政策也更偏重经济

① 黄云静:“1988年以来欧盟对缅甸的立场与政策浅析”,《东南亚研究》2010年第11期,第28-34页;David Cronin, “Burma: Activists Urge EU to Tighten Sanctions against Regime”, *Global Information Network*, New York, September 28, 2007.

② <https://www.gov.uk/government/news/uk-speaks-in-support-of-eu-statement-on-tensions-in-south-china-sea>, last accessed on 23 May 2015.

③ <http://cogitasia.com/opportunities-for-eu-asean-cooperation-in-the-south-china-sea/>, last accessed on 23 May 2015.

④ Council of the European Union, “Guidelines on the EU’s Foreign and Security Policy in East Asia”, Brussels, 15 June 2012, p.3, [http://eas.europa.eu/asia/docs/guidelines\\_eu\\_foreign\\_sec\\_pol\\_east\\_asia\\_en.pdf](http://eas.europa.eu/asia/docs/guidelines_eu_foreign_sec_pol_east_asia_en.pdf), last accessed on 31 March 2015.

⑤ The Brookings Institution, “The Transatlantic Partnership: A Statesman’s Forum with Secretary of State Hillary Clinton”, Washington, D. C., November 29, 2012, [http://www.brookings.edu/~media/events/2012/11/29%20clinton/20121129\\_transatlantic\\_clinton.pdf](http://www.brookings.edu/~media/events/2012/11/29%20clinton/20121129_transatlantic_clinton.pdf), last accessed on 15 February 2015.

导向。

## (2) 经济层面

欧盟和东盟经济互动频繁。东盟紧随美国和中国之后成为欧盟的第三大贸易伙伴,欧盟同样也是东盟的第三大贸易伙伴。2013年双方贸易总额相比上年下降1.5%,为2462亿美元。其中东盟向欧盟出口下降0.4%,总额1244亿美元,主要构成为机械、运输设备、农业产品、纺织原料及成衣;进口上升3.5%,总额为1218亿美元,主要构成为化学制品和机械。同时,欧盟是东盟国家外商直接投资的最大来源。2001-2009年,欧盟对东盟国家每年平均直接投资额为120亿美元,并于近年呈现快速增长势头。2013年,欧盟向东盟直接投资相比上年增长53.2%,达到267亿美元,占东盟国家吸纳外商投资总额的22.3%。在旅游业方面,2012年,从欧盟国家赴东盟国家旅游人数为802万人,上年同期为733万人。<sup>①</sup>

总体而言,欧盟和东盟均非常重视彼此间的经济交往,这主要缘于双方的经济和现实需要。从东盟的角度看,东南亚国家尽管经济增长势头迅猛,但仍面临区域内的竞争。中国经济的强势崛起、印度经济的稳步上升给东南亚国家以制造业为主的出口导向型经济增长模式带来较大的压力。东南亚国家与中国和印度不仅在第三国市场,同时也在本国市场为日益萎缩的市场份额展开了激烈竞争。为提高区域整体经济竞争力,东盟推动了一系列跨区域经济协定,如1992年签署的东盟自由贸易区(AFTA)协定使得东盟国家内部自贸区成为现实。同时,东盟还与亚洲主要经济体中国、日本和韩国分别签署自贸区协定,并随着经济形势的发展,不断拓展适用范围。值得一提的是,东盟还与美国于2006年签署了贸易与投资框架协定(TIFA),虽非建立自贸区,但仍表现出东盟拓展区域贸易合作的努力。

从欧盟的角度看,“2008年以来,受到美国次贷危机冲击以及欧元区主权债务危机持续恶化的影响,欧盟经济增长陷入困境。为了挖掘新的经济增长点,欧盟在原有自由贸易协定的基础上,加大了对外开拓贸易伙伴的力度,把加快发展自由贸易协定(FTA)作为主要的战略规划”,<sup>②</sup>进一步推动全球自由贸易区战略布局的开展与实施。<sup>③</sup>在经济蓬勃发展的亚洲地区,一个不容忽视的现实是,“东盟成为重要经济增长

<sup>①</sup> <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/regions/asean/>, last accessed on 20 February 2015.

<sup>②</sup> 张晓兰:“欧盟全球自贸区战略对世界经贸格局的影响”,《宏观经济管理》2014年第4期,第89-92页。

<sup>③</sup> 目前,与欧盟签署并已经实施自贸协定的国家和地区主要有:韩国、墨西哥、格鲁吉亚、亚美尼亚、哥伦比亚、秘鲁、智利、南非以及中美洲的洪都拉斯、尼加拉瓜、巴拿马等;已经达成自贸协定但尚未落实的国家和地区包括:新加坡、乌克兰、哥斯达黎加、摩尔多瓦、萨尔瓦多、危地马拉等;正在谈判自贸协定的国家和地区有:美国(跨大西洋贸易投资伙伴协定)、日本、印度、加拿大、泰国、马来西亚、越南、摩洛哥等;正在规划自贸协定的国家和地区有东盟、中国和巴西。作者注。

挖掘点,东盟区域内约有 6.2 亿人口,仅次于中国和印度,为世界第三大劳动力市场。消费市场处于增长上升期,被誉为区域经济增长三股力量之一(中、印和东盟)”。<sup>①</sup>所以欧盟需要和东盟开展更为紧密的经济合作,为将来能更好地分享东南亚经济发展的成果谋篇布局。

迄今,欧盟和东盟现有的经济双边对话合作机制主要有以下四个:<sup>②</sup>一是欧盟-东盟商业峰会(AEBS)。该峰会在双方经济合作中扮演了重要角色,主要关注基础设施、农业、医药、汽车和服务领域的对话与合作,为成员国政府与私人企业间搭建了沟通对话的平台。会议结束后,主办方会将具有可行性且较为成熟的合作意向推荐给成员国相应领域的负责人。

二是航空峰会。随着国际社会航空领域的合作交流不断加强,欧盟与东盟也认识到该领域存在对话合作的空间。2014 年 2 月 11 日,欧盟和东盟在新加坡举行首次航空峰会。峰会主要目的是深化区域间航空合作,探讨双方在更广阔领域合作的可行性,并达成官方协议。

三是政策培训。欧盟通过东盟区域一体化合作项目(ARISE)对东盟成员国制定和实施经贸政策的协调和统一提供协助,对政府官员提供专业培训。2013 年第 20 届欧盟-东盟联委会上,双方在东盟秘书处总部签署具体项目合作条款,对东盟秘书处工作人员提供一揽子培训计划。

四是联通对话。首届东盟-欧盟联通政策对话于 2014 年 2 月 24 日在比利时布鲁塞尔举行,旨在为提升东盟区域联通水平、深化欧盟-东盟互联互通合作提供平台。同年 11 月 11 日,东盟联通委员会与欧盟在缅甸内比都举办了首次会议,双方进一步细化了在该领域合作的设想和方案。

最后,自贸区协定的进展作为重要指标,在一定程度上反映出欧盟与东南亚国家经济互动的水平。东南亚作为极具增长潜力和贸易保护主义较为严重的地区,成为欧盟推进自贸区谈判的重心。<sup>③</sup>受美国与亚洲国家开展自贸区谈判的影响,欧盟与东盟于 2007 年 6 月启动了自贸区谈判。2009 年的一项研究表明,欧盟从自贸区的获益约

① 张晓兰:“欧盟全球自贸区战略对世界经贸格局的影响”,第 89-92 页。

② <http://www.asean.org/news/item/overview-of-asean-eu-dialogue-relations>, last accessed on 25 February 2015.

③ 进入新千年伊始,欧盟首先提出了“里斯本战略”,明确指出其目标是成为最具竞争性和活力的区域经济体,并确立推进自贸区谈判作为此后工作重心,还设置了两项标准以评价推进自贸区谈判国家和地区的先后顺序,即市场增长潜力和进入难度。参见 European Commission, “Global Europe: Competing in the World: A Contribution to the EU’s Growth and Jobs Strategy”, COM (2006), 567 final, October 4, 2006.

为400亿美元。<sup>①</sup>由于种种原因,谈判持续一年多后于2009年3月暂停。欧盟随后转向与单一成员国签署自由贸易区协定。尽管欧盟已经启动了与新加坡、泰国、越南和马来西亚四国的自贸区谈判,但其长远目标仍为推动多边区域自贸区,双边自贸区则是其长期目标的基石。<sup>②</sup>2013年3月8日,在越南河内举行的第十二届东盟-欧盟经济部长对话上,欧盟贸易委员重申,欧盟目前主要着力于与东盟成员国之间的双边自贸区谈判,同时视东盟区域一体化的进展状况,于2015年底前考虑重启与东盟之间的多边自贸区谈判。

事实上,虽然与东盟经济合作的前景广阔,但欧盟的政策走向在一定程度上还受制于东盟一体化进程。东盟一体化进程的快慢,决定了欧盟对待东南亚国家的策略是分而治之还是统筹把握。虽然欧盟表示正在考虑恢复谈判,但其前提条件仍取决于东盟一体化进程的进度。尽管欧盟未放弃与东盟在多边机制下建立全面自贸区合作,但其首要政策选择已转向与成员国建立双边自贸区,加强双边经贸合作。这一改变的原因是多方面的:首先,多边贸易谈判难度较高;其次,美国贸易政策的发展对欧盟产生了影响;最后,东盟成员国内部意见不统一以及欧盟成员国内部变化也影响了谈判的进度。此外,欧盟与其亚洲伙伴之间缺少重要的贸易协定也成为促进欧盟推动双边自贸区,加强欧洲在亚洲地区商业存在的重要因素。

总体而言,未来欧盟与东盟经济合作的走向将取决于欧盟对东盟经济一体化进程的评估。东盟国家内部还有很多问题亟待解决(如政策透明度、非关税壁垒、市场准入等问题)。目前来看,一体化进度并不乐观。当然,如果未来十年这些问题能够有较快进展,双方经济合作的谈判成本将显著降低,欧盟企业也能够以较低的贸易和投资成本进入东南亚市场。

### (3) 民事(社会)层面

如果说经济是欧盟的优势,军事是欧盟的短板,那么成为“民事力量”<sup>③</sup>则是欧盟长期以来的努力目标,欧盟善于通过推广附带理念输出的项目,增强欧盟外交的影响力。具体来说,欧盟的“民事外交”主要借助欧盟的经济力量,在部分国家和地区,特

<sup>①</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-12-993\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-12-993_en.htm), last accessed on 3 February 2015.

<sup>②</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-12-993\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-12-993_en.htm), last accessed on 25 February 2015.

<sup>③</sup> 洪邮生:“‘规范性力量欧洲’与欧盟对华外交”,《世界经济与政治》2010年第1期,第52-65页。

别是发展中国家推行社会文化、援助、气候保护、移民和国际教育等方面的项目。<sup>①</sup>近年来,欧盟在东南亚地区的项目推广取得了不少进展。

一是通过欧盟-东盟对话机制(READI)成功开展了一系列活动,推动了东盟社会文化一体化进程。在教育领域,该对话机制为东盟国家教育状况报告提供资金支持。上述报告旨在按照东盟五年工作规划(2011-2015年)部署,评估成员国教育发展情况。在科技领域,该对话机制为绿色科技和食品安全领域的技术发展提供支持。在环保领域,该对话机制促成了2013年8月27日首届欧盟-东盟气候变化圆桌会议在印度尼西亚首都雅加达举行。在灾害管理领域,欧盟通过该对话机制为东盟灾害管理和应急响应工作提供监控和评估系统开发。同时,欧盟还启动全新的东盟-欧盟应急管理项目(AEEMP),旨在为东盟协调中心、成员国和秘书处的灾害管理工作提供人道主义援助。

二是援助领域。在2014年1月24日召开的第21届东盟-欧盟联委会上,双方将2014-2020年欧盟对东盟援助重点确定为以下三个方面:一是互联互通和可持续发展领域,包括区域经济一体化和贸易合作;二是气候变化和灾害管理领域;三是综合对话机制。欧盟同时还为东盟经济监控与统计(2013-2017年)能力建设提供援助,对高等教育(2014-2019年)发展提供支持。东盟统计能力培训项目(2009-2012年)、东盟知识产权保护项目(2009-2018年)、东盟航空一体化项目(2010-2016年),以及欧盟-东盟自贸区谈判能力建设(2011-2013年)等项目都接受了欧盟的资金支持。

三是气候领域。东南亚是近年来受气候变化影响最大的地区之一。相关研究表明,如果该地区在2030年之前保持年均5%-6%的经济增长速度,则其二氧化碳排放同样将保持4.4%-5.7%的增长速度。<sup>②</sup>欧盟一直在气候领域国际谈判中扮演先行者的角色。近年来,欧盟与金砖国家的战略对话将气候变化放在极为重要的高度,并签署了一系列合作协定。然而,与东南亚国家气候领域的合作仍未上升到战略对话的高度,主要局限于发展合作框架下的次级合作,通过一些具体项目来支撑。其原因一方面在于两地区间及东盟成员国间经济发展差异较大,难以在减排问题上达成一致;另

---

<sup>①</sup> 邢来顺等:“新世纪德国对东南亚政策的解读”,《世界经济与政治论坛》2005年第5期,第88-92页;The Brookings Institution, “The Transatlantic Partnership: A Statesman’s Forum with Secretary of State Hillary Clinton”; European Commission, “A New Partnership with South-East Asia”, [http://europa.eu/legislation\\_summaries/external\\_relations/reactions\\_with\\_third\\_countries/asia/r14211\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/external_relations/reactions_with_third_countries/asia/r14211_en.htm), last accessed on 20 March 2015.

<sup>②</sup> Coraline Goron, “EU-ASEAN Relations in the Post-2015 Climate Regime: Exploring Pathways for Top-down and Bottom-up Climate Governance”, Dans Konrad Adenauer Foundation ed., *EU-Asia Dialogue Series*, July 2014, pp. 101-131.

一方面在于欧盟在气候领域的战略重心近年来集中于中国、印度等金砖国家,暂未将东南亚国家视为主要减排对象,且考虑到东南亚国家受气候变化影响较大,自身存在减排的动力。

四是移民问题。近年来移民问题逐步成为欧盟关注的焦点。欧盟强调与东盟国家和地区建立综合性对话机制、按人道主义原则处理移民问题的必要性。其主要关注点在于非法移民、走私和人口贩卖。在东南亚地区,欧盟主要通过欧盟-东盟移民与边境管理项目对东盟移民问题提供政策支持。

五是教育领域。东南亚拥有世界著名的国际教育体系,设有英文授课的中学,此外与欧、美等国的著名大学合作,颁发对方院校的学历学位证,并为国际社会所承认。例如,马来西亚、缅甸、泰国等国都设有英文教学的国际学校或合作学院。欧盟国家在东南亚地区的教育活动非常活跃,并视之为软实力来源。有研究认为,“欧盟的教育投资有助于复兴欧盟在东南亚地区的影响与权力存在。”<sup>①</sup>此外,大量培训政府官员和媒体的英文课程也是欧盟在东南亚地区开展国际教育的一部分。

### 三 欧盟东南亚政策评估与展望

当前,全球的政治经济格局正在发生变动。有学者认为,世界格局处在一个再定义的节点。<sup>②</sup>从全球经济增长的角度看,以中国为代表的新兴经济体国家对世界经济的贡献持续增加,而欧盟深陷债务危机,美国财政赤字急需缓解。与此同时,随着G20等新兴治理平台的出现,全球经济治理的重心也在发生变化。<sup>③</sup>在东南亚地区,以印尼等为代表的新兴经济体经济增长势头强劲,整个区域经济对世界经济的贡献巨大。在一个变动的世界里,欧盟的东南亚政策也会受到牵动。本节从全球、区域和欧盟三个层次,将欧盟东南亚政策需要应对的宏观因素总结如下:

第一,全球政治经济格局发生变化,东南亚地区经济治理格局未定。近年来,欧美经济相对衰落,新兴国家崭露头角。世界最有活力的地区东移,亚洲地区的经济增长迅速且潜力很大。特别是中国、印度尼西亚等区域内国家的经济稳步增长。然而不管是在全球层面,还是在地区层面,经济治理格局的“不对称性”并没有改变,仍然处于

<sup>①</sup> William J. Jones, “European Union Soft Power: Cultural Diplomacy & Higher Education in Southeast Asia”, *Silpakorn University International Journal*, Vol.9-10, 2009-2010, pp.41-70.

<sup>②</sup> 樊勇明、沈陈:“全球经济治理结构重组是中国的新战略机遇”,《国际观察》2013年第3期,第1-5页。

<sup>③</sup> 洪邮生、方晴:“全球经济治理力量重心的转移:G20与大国的战略”,《现代国际关系》2012年第3期,第38-46页。

一种格局未定的动态发展中。在区域层面上,东南亚吸引了来自全球的目光。视太平洋为利益核心的美国不会甘心从该地区撤离,<sup>①</sup>虽困扰于国内外事务,却依旧希望实现战略东移的目标,并寄希望于借欧洲之力打力。<sup>②</sup>比如在贸易领域,美国借欧盟之力增强在东南亚经济存在的意图就比较明显。美国希望其与欧盟国家启动的“跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定”(TTIP)谈判能够成为改变亚太贸易规则的范本和“跳板”,以制度强化美国的优势,增强美国影响力。处于全球价值链低端和发展初中期的新兴国家和发展中国家非常可能受制于美国试图主导的、新一轮的“非中性制度”,<sup>③</sup>导致利益受损。

第二,欧盟对东南亚经济、安全格局的走向具有较高的政策敏感度。在安全上,东南亚地区形势较为复杂。一旦区域内领土、领海争端风险上升,欧盟各国的经济利益也容易受到影响。然而,美国的军事存在并不是以解决现实问题为导向的,而是更加关心如何在维持现状的基础上保护美国在该地区的影响力。欧盟积极参与全球性和部分地区性安全治理,彰显其谋求提升国际地位的努力。但鉴于军事能力和利益攸关度低,卷入地区安全事务的意愿并不强。<sup>④</sup>具体来说,军事实力和前殖民历史等都可能成为制约欧盟东南亚政策影响力的重要因素。然而,欧盟在该地区具有巨大的潜在经济利益,其既有的东南亚政策相对落后于地区形势的发展,因此欧盟也试图加大对该地区事务的参与力度。相对美国的军事介入,欧盟的参与更多地是以经济利益为核心的全方位介入。

第三,欧元区深陷债务危机,经济复苏乏力。在欧洲,作为“火车头”的德国拉动欧洲经济日益艰难,法国经济相对停滞,意大利经济难以摆脱颓势,英国虽相对活跃但基础设施陈旧、后劲不足。学者和政策界也在积极探索何种对外政策才是欧盟目前最为理性的选择,是增加欧洲政策独立性、谋求务实外交代替欧美“铁板同盟”?还是跟随美国的“重返欧洲”、“重返亚太”?无论采取哪种政策选择,复苏乏力的欧盟都需要积极谋求分享亚洲地区的增长红利,更多地参与到该地区的事务中来。<sup>⑤</sup> 欧盟主要大

① 王梦平:“美国政府的东南亚政策”,《国际资料信息》2010年第1期,第1-11页。

② 张健:“试析欧盟在美国亚太战略中的角色”,第17-23页。

③ 所谓制度非中性,是指“同一制度对不同的人意味不同的事情。在同一制度下不同的人或人群所获得的往往是各异的東西,而那些已经从既定制度中、或可能从未来某种制度安排中获益的个人或集团,无疑会竭力去维护或争取之”。参见张宇燕:“利益集团和制度非中性”,《改革》1994年第2期,第98页。

④ 宿亮:“欧盟参与东亚安全治理:行动与局限”,《太平洋学报》2011年第6期,第42-50页。

⑤ 我们需要全方位分析欧盟国家加入亚投行的影响:一方面,它们的参与使亚投行成员更具包容性,影响力也相应提升了;另一方面,欧盟国家也可能将严格的贸易标准、劳工标准等带入谈判过程,区域内的发展中国家在短时间内落实这些标准依旧不现实、不符合本国国情。<http://world.people.com.cn/n/2015/0323/c157278-26734418.html>, 2015年4月25日访问。

国纷纷加入亚投行,可以说是这种动向的典型例证。

综上,在全球格局、地区形势和本体各个层面上,欧盟都面临诸多新形势。推出针对东南亚地区、为欧盟成员国量身定做的东南亚新战略,符合欧盟的切身需求。由此可以判断,欧盟在东南亚的政策可能会发生一系列的变化。<sup>①</sup>然而,各种背景因素具有变动性和不确定性,如果基于现有资料推断欧盟对东南亚政策的宏观方向,概括起来,主要有以下两种可能。

一是经济利益驱动下欧盟向东南亚地区及中国等利益攸关国示好。欧洲经济复苏乏力,谋求分享亚洲的增长红利成为欧盟的理性战略选择。欧盟可能通过亚投行等机制,进一步加强与中国等利益攸关国的合作。面对美国重返亚太战略的合作诉求,作为盟友的欧盟给予谨慎的配合。一方面,强调更多涉足东南亚的重要性,与美国保持战略层面的接触和协调;另一方面,仍然与东南亚地区安全事务保持一定的距离,呼吁借助国际准则,谋求多边对话,和平解决南中国海的领土争端问题,缓解区域冲突。

二是在美国因素和地区战略平衡的综合影响下,欧盟对东南亚地区进行更多的干预。欧盟长期以来关注东南亚地区安全局势。随着亚洲经济发展以及对资源的需求趋于白热化,南海问题也随之升温。欧盟推崇自由航行、共同开发资源和共同监管专属经济区等。虽然欧盟在对东南亚地区的地区干预问题上一贯谨慎,但也不排除在美国因素的影响下,通过经济杠杆和军售手段更深地介入地区事务的可能性。

值得注意的是,相对于军售,经济动因推动的战略调整更具隐性,掌控“游戏规则”是欧美介入东南亚地区事务的重要渠道。欧盟是否会配合美国的“重返战略”将深刻影响到该地区的经济治理格局。美国的两大“重返”战略,旨在强化美国的影响力,对欧则宣称致力于扭转欧洲经济颓势。<sup>②</sup>假设美国与欧盟的 TTIP 谈判进展顺利,达成的共识性规则将会“溢出”到东南亚、亚太乃至包括南亚印度洋区域的更大区域内。在这种情景下,美国将协同欧盟主要成员国在全球范围内构建“游戏规则”,具体表现为加速 TTP 的谈判进程,<sup>③</sup>将以上地区纳入美国主导的世界经济治理体系。

就具体领域内的微观政策来说,欧盟的东南亚政策,在安全战略、经济和社会三个层面上可能会出现以下动向:

<sup>①</sup> <http://europeworld.org/2011/06/01/a-checklist-for-europe-in-asia/#.VRZbeywZ7BM>, last accessed on 20 March 2015.

<sup>②</sup> “Remarks With French Foreign Minister Laurent Fabius”, February 27, 2013, <http://www.state.gov/secretary/remarks/2013/02/205293.htm>, last accessed on 20 March 2015.

<sup>③</sup> William A. Galston, “Obama’s Pivot to Europe: Forget China. An EU Trade Deal Would Be the Real Game-changer”, February 20, 2013, <http://www.brookings.edu/research/opinions/2013/02/20-obama-pivot-europe-galston>, last accessed on 20 March 2015.

第一,在安全战略领域,欧盟谋求在东南亚地区的存在,并谋求区域内力量平衡。从“新亚洲战略”开始,欧盟一直致力于加强其在亚洲地区的政治和经济存在,同时平衡美国、中国和日本在东南亚地区的影响。目前,欧盟与东南亚国家的合作仍主要基于1980年签署的合作协定,虽然有与新加坡的自贸协定和与印尼、菲律宾的合作伙伴关系协定作为补充,仍不足以实现欧盟在该地区的战略目标。因此,欧盟可能会继续追求深化与东南亚国家的合作,通过协调与东盟的关系,使得东南亚成为中、美、日等区域内重要国家关系的地区稳定器。具体而言,欧盟将会继续支持地区多边安全机制建设,尤其是东盟地区论坛的作用,并利用此平台表达对地区稳定的一贯立场。同时,通过确保东盟国家协调一致,防止东南亚成为大国之间通过代理人冲突进行角力的战场。

第二,在经济领域,继续推进东盟成员国自贸区谈判。东南亚国家的经济增长潜力为欧盟可持续增长战略提供了可行性支撑。目前,欧盟已经与新加坡签署了自贸区协定,与马来西亚、泰国、越南等东南亚国家的谈判正在进行中。同时,欧盟已与印尼、菲律宾和越南签署了伙伴关系协定(PCA)协定,并具备进一步发展为自贸区的潜力。而柬埔寨和老挝的产品则享受欧盟免关税待遇,缅甸正在争取获取该优惠。因此,在可预见的未来,欧盟将继续推动与东南亚国家的自贸谈判。此外,不可忽视的是欧盟正在与日本开展自贸区谈判,并同时与美国进行TTIP谈判。其中与日本的谈判已完成10轮,第11轮将于2015年7月在布鲁塞尔举行。协定签署后,欧盟向日出口额将提高30%,相当于欧盟GDP的1%,并将创造40万个就业岗位。而TTIP协定的达成,也将分别为欧盟和美国带来1190亿欧元和950亿欧元的年均收益。因此,从经济利益角度考虑,欧盟当前工作重心仍是与日本和美国继续相关谈判工作,对东南亚国家自贸谈判的工作力度可能会出现一定程度的下降,但后续潜能巨大。

第三,在社会层面上,强化规范传播的“溢出作用”,服务于欧盟在其他领域内的利益。欧盟对东南亚国家坚持经济合作高于政治、社会合作的方针,承认东南亚国家与欧洲国家在社会、文化、价值观及思维方式方面的差异,使得双方在求同存异的基础上有较为密切的合作,而这些差异依然是双方进一步深化合作的障碍。因此,在多大程度上将争议性的话题列入对话合作的议程,从维持双方关系稳定的角度避免出现类似上世纪90年代的僵局,将成为欧盟未来对东南亚政策的重要看点。与此相对,欧盟在发展援助、治理气候变化和提供教育培训等方面的工作进展顺利。这些规范性工作的“溢出”效应逐渐凸显,有助于不断提升欧盟的形象和地区影响力。

## 四 结论

从当前的全球格局来看,美国重返亚太,欧盟也不甘落后,希望在亚洲发挥更大的影响力。实际上,欧盟一直都非常关注对东南亚的外交。相对美国的高调重返,欧盟的东南亚政策相对低调。与美国重视军事存在相比,欧盟更重视经济合作。亚洲是全球经济增长的中心,欧洲视亚洲为拉动欧洲经济持续复苏的引擎,希望搭上亚洲经济增长的快车,因此,经贸合作将继续在欧盟与东南亚国家合作中占据重要地位。事实上,欧盟与东南亚在政治安全和其他方面上的合作都是以经济合作为基础的。

在欧盟的东南亚政策中,我们看到了各种因素的交织,安全战略、经济与社会层面的因素彼此互动。割裂任何要素,都无法全面掌握欧盟外交政策的全貌。欧盟善于运用贸易工具实现政治理念和价值观的输送。近年来,欧盟也积极在东南亚推广发展援助和教育培训等民事项目,在社会层面上积极培养欧盟在东南亚地区的影响力。这些社会层面的“规范外交”既传播了欧盟的规范,又增强了欧盟在该地区的政治经济存在与影响力。

欧盟试图将相对高的标准纳入相关谈判,以维持欧盟的相对优势,并未顾及发展中国家所处的经济发展阶段等现实国情。一方面,在民事层面上欧盟推广的这些规范主张,又反过来为实现欧盟的战略利益服务。另一方面,美国希望通过与欧盟的 TTIP 谈判早日取得成果,借此“跳板”在包括东南亚在内的亚太地区推广美国主导的贸易规则体系,通过制度框架框定美国的优势。处于全球价值链低端和发展初中期的新兴国家和发展中国家需要警惕此类非中性制度可能带来的隐性影响,防止利益受损。

(作者简介:任琳,中国社会科学院世界经济与政治研究所助理研究员;程然然,中国社会科学院人口与劳动经济研究所博士后。责任编辑:张海洋)