

务实主义的被动外交

——欧盟南海政策的演进及未来走向

敬璇琳 刘金源

内容提要:随着南海局势不断升温,欧盟于2012年正式将南海问题纳入《欧盟东亚外交与安全政策指南》中的三大安全问题之一。从欧盟南海政策演变过程来看,大致经历了初步形成三大框架、逐步调整与完善以及稳中有变三个阶段,体现出政策的务实主义特征。尽管欧盟南海政策不断走向成熟,但成员国之间强烈的矛盾性以及外部压力迫使下的被动性是制约其发挥地区影响力的关键瓶颈。欧盟介入南海问题既有实现全球海洋战略转型的考量,也有对航道运输安全和经贸利益受损的担忧,近年来对中国影响力上升的警惕更是加速了欧盟南海政策的成型。在未来走向上,欧盟将在大方向上继续跟随美国,而具体方针则更具有欧盟特色;与此同时,欧盟南海统一阵线面临较大的内部压力,整体影响力将大为下降。事实上,欧盟核心成员国才是影响南海局势走向的关键因素。长远来看,南海问题将成为欧盟提升东亚安全事务影响力的备选牌,也有可能成为施压中国的“不定时炸弹”。

关键词: 欧盟 南海政策 务实主义 被动性 矛盾性

近年来,随着域外大国对南海事务不断干预,南海问题逐渐复杂化、国际化,并成为亚洲乃至世界的热点。欧盟作为具有广泛国际影响力的区域组织,于2012年正式将南海问题纳入《欧盟东亚外交与安全政策指南》的三大安全问题之一,由此成为影响南海局势的外部因素。欧洲安全政策研究机构成员盖·巴莱姆(Guy Banim)声称,欧盟南海政策体现了“预防性外交”理念。^①事实上,正如前联合国秘书长布特罗斯·布特罗斯-加利(Boutros Boutros-Ghali)在《和平纲领补编》中所强调的:“区域性组织在预防性外交的实施中也强调尊重当事国的权威和主张,强调第三方的干预要在当事

^① Guy Banim and Eva Pejsova, “Better than Cure: the EU’s Quiet Diplomacy in Asia”, *EU Institute for Security Studies*, May 2007, p.21.

国的同意下进行”。^①那么,欧盟介入南海事务是否得到所有南海主权声索国的呼应?是否一直秉持不偏不倚的中立立场?其南海外交的行动逻辑到底是什么?要回答这些问题,必须充分理解欧盟南海政策的内涵及本质特征。国内学者对欧盟南海政策已有一些关注,^②本文在前人研究成果基础上,对欧盟的南海政策进行了阶段性考察,并系统梳理其演变过程、动因及特点,评估其未来走向,以期为中国制定应对之策提供一些参考。

一 欧盟南海政策的形成及内容

南海问题并非一开始就被囊括在欧盟东亚安全政策中。事实上,冷战结束后欧盟才开始关注亚洲事务,^③而且其东亚策略形成初期主要以经济利益为导向,基本上未涉及安全议题。直至2007年,欧盟理事会表决通过《欧盟外交与安全政策的东亚行动纲领》,这是欧盟有关东亚安全事务的第一份官方指导文件。该文件明确提出,欧盟在东亚地区拥有的“重大利益”不仅存在于经济领域,还涉及政治安全。^④

在南海问题上发挥影响力的意愿首先出现于欧盟内部官员的言论中。2011年,欧洲对外行动署东南亚分部副主管菲利普·阿默斯福特(Philip Amherstford)首次释放了欧盟将涉足南海事务的信号:“欧盟愿意成为重要的平衡力量并充当‘协调人’角色,协助菲律宾等东盟国家解决南海问题”。^⑤但直到2012年6月15日,欧盟才公布《欧盟东亚外交与安全政策指南》,正式在官方政策文件中将“南海问题”列为“直接关系欧盟利益”的三大地区安全问题之一,并首次较为系统地阐述了在南海问题上的态

^① [埃及]布特罗斯·布特罗斯-加利:《〈和平纲领〉补编:秘书长在联合国五十周年提出的立场文件》,A/50/60,1995年1月3日,第8页,<http://www.un.org/chinese/aboutun/sg/report/hpglbb.htm>,2018年6月1日访问。

^② 国内学者在谈及域外大国南海政策时,集中于美国、澳大利亚和日本,对欧盟南海政策关注度不高,相关学术论文,参见苏晓晖:“欧盟不愿强势介入南海问题”,《太平洋学报》2016年第7期;邢瑞利、刘艳峰:“欧盟介入南海问题:路径、动因与前景”,《现代国际关系》2016年第5期;忻华:“欧洲智库和媒体对南海仲裁案的态度”,《社会科学文摘》2016年第8期。

^③ 1994年,欧盟委员会出台了第一份针对亚洲的正式官方文件《走向新亚洲战略》(Towards a New Asia Strategy, Communication from the Commission to the Council)。该文件指出,冷战结束后亚洲经济增长迅速,欧盟理应优先考虑亚洲事务,增强在亚洲的影响力,借此争取世界经济的领导地位,同时还强调与东盟的关系是欧亚对话的基石。

^④ Council of the European Union, “Guidelines on the EU’s Foreign and Security Policy in East Asia”, Brussels, 2007, https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/misc/97842.pdf, last accessed on 1 June 2018.

^⑤ “欧盟称南海牵扯其重要利益愿协助菲律宾等国”,凤凰新闻,2011年11月26日,http://news.ifeng.com/mil/4/detail_2011_11/26/10920900_0.shtml,2018年6月1日访问。

度与立场。^①可以说,随着南海问题日益发酵,欧盟也成为关注并影响南海局势的外部因素之一。但与美、日等域外大国积极介入、主动站边的态度不同,欧盟南海政策具有明显的阶段性与演进性。自2010年以来,欧盟的南海政策演进大致经历三个阶段。

(一)形成框架的初期阶段(2010-2013年)

在介入南海问题之初,欧盟对南海问题的性质及产生原因有自己的认识与理解。欧盟认为,南海问题是“该地区潜在的激进民族主义”的一个实例,正是“中国经济不断发展、外交活动愈加活跃、国防支出日益增加”,导致该地区战略平衡发生变化,地缘政治变化充满不确定性,加上“尚未解决的历史领土争端”以及“能源需求和能源安全的渴望和更广泛的资源争夺”,都可能加剧该地区的紧张局势。^②由此可见,欧盟首先将南海问题视为新兴大国崛起挑战地区原有秩序的战略产物,其次才认为是历史遗留问题,这显然是以美国为首的西方国家价值观念下的“南海问题”,即赋予南海问题本身过多的战略意义,轻视历史事实的存在。

在对南海问题进行解读后,欧盟开始以频繁发表外交声明为手段,逐步介入南海事务,体现出“宣示性外交”在其初期南海政策中的支配地位。2012年7月12日,欧盟外交事务与安全政策高级代表凯瑟琳·阿什顿(Catherine Ashton)与美国国务卿希拉里·克林顿(Hillary Clinton)在东盟地区论坛上发表《关于亚太地区的共同声明》,双方宣称:“美欧在南海问题上持共同立场,鼓励以和平方式解决南海主权领土争端”。^③但欧盟既未表明“共同的立场”具体所指,也暂未制定具体行动方针,而是粗略设定了总体立场、利益诉求以及建议解决途径的三大框架。

在整体立场上,欧盟及其成员国“对声索国的任何主张不选边站,不持任何立场”;在利益诉求上,阿什顿于2012年3月9日表示:“欧盟对此特别感兴趣,因为它涉及维护国际法、基于规则的国际体系、能源安全、影响贸易及投资持续增长的紧张风险等问题”。^④其中,经贸利益是欧盟关注的重中之重,这一点在《欧盟东亚外交与安全政策指南》中得到明确:“如果不对南海地区的紧张局势加以遏制,将影响包括欧盟在

^① Council of the European Union, “Guidelines on the EU’s Foreign and Security Policy in East Asia”, June 15, 2012, p.5, http://eeas.europa.eu/archives/docs/asia/docs/guidelines_eu_foreign_sec_pol_east_asia_en.pdf, last accessed on 2 June 2018.

^② Council of the European Union, “Guidelines on the EU’s Foreign and Security Policy in East Asia”, p.5.

^③ David Brunnstrom, “U.S. and EU Warn China on Need to Respect South China Sea Ruling”, *The Reuters*, February 18, 2016.

^④ European Parliament Questions and Answers, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2011-012381&language=EN/>, last accessed on 1 June 2018.

内的贸易与投资利益”。^① 在解决途径上,欧盟重点强调东盟的整体性作用以及与中国配合,呼吁东盟与中国签署《南海行为准则》,并希望欧盟的相关经验发挥典范作用。^②

总之,以上三方面内容彰显了欧盟在南海问题上的“原则性中立”立场。“原则性”是指欧盟一直把法律、规则、秩序等视为解决南海问题的基本原则,“中立”即欧盟不就争议问题发表任何偏向性、针对性言论。事实上,对欧盟而言,中美战略博弈主导南海局势发展,而自身重要性居于次要地位。美国在南海地区高调行事,欧盟也对美国维护东亚地区安全的主导地位予以认可。在此基础上,欧盟选择扮演协调者和平衡者的非威胁性角色。该定位既不会有损自身利益,也不会过分伤及纷争两端的感情,是欧盟在尚未认清南海矛盾症结的情况下,避免承担地区冲突责任的谨慎之举。

(二) 调整完善阶段(2013-2016年)

2013年,凯瑟琳·阿什顿代表欧盟参加香格里拉对话,这是欧盟首次以联盟身份介入亚洲安全事务,以此为转折点,欧盟开始就南海问题不断加大介入力度与发声频率,其南海政策也在三大框架上逐渐清晰化和具体化。

一是对南海地区军事化予以警告。自2013年以来,中国政府启动针对7个实控岛礁的建设工程,被美国等域外国家解读为强化军事战略意图,进而引发国际社会的强烈反响,欧盟也随即予以关注。2016年3月11日,欧盟在《关于近期南海事态的声明》中第一次提到“军事化”问题:“欧盟对南海岛屿上的导弹部署表示关切,认为在争议海域暂时或永久部署军事力量和设施会影响地区安全,并可能威胁航行和飞越自由。欧盟呼吁所有声索国避免该地区的军事化,避免使用或威胁使用武力,避免采取单边行动”。^③ 尽管此番表态并未针对某一国家,但其实欧盟在最初界定南海问题性质时,就特意提到中国日益增多的国防开支,且远超菲律宾与越南,所以此番声明显然对中国在南海部署军事力量有警告之意。

二是以“南海仲裁案”施压中国。2013年1月22日,菲律宾援引《联合国海洋法公约》(以下简称《公约》)附件七的规定对中国提起仲裁,该仲裁案涉及在南海历史性权利的作用和海洋权利的渊源、某些岛礁的地位和产生的海洋权利,以及菲律宾声称

^① Council of the European Union, “Guidelines on the EU’s Foreign and Security Policy in East Asia”, p.5.

^② Ibid., p.19.

^③ European Council, “Declaration by the High Representative on behalf of the EU on Recent Developments in the South China Sea”, March 11, 2016. [http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/11/hr-declaration-on-bealf-of-eu-recent-developments-south-china-sea/](http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/11/hr-declaration-on-behalf-of-eu-recent-developments-south-china-sea/). last accessed on 1 June 2018.

违反《公约》的某些中国行为的合法性问题,^①中国对此采取“不接受、不参与”的立场。欧盟在2014年与2015年的《公约》缔约方会议上都对这一态度予以警告:“我们非常关注(with great concern)一些缔约方拒绝参与《公约》(附件七)仲裁程序一事。”^②此外,欧盟自发表南海有关声明以来,一直强调遵守国际法,尤其是《公约》,但在2016年公布的《关于近期南海事态的声明》和《欧盟对华新战略要素》两份声明中,欧盟在措辞上新增“遵守《公约》及其框架下的仲裁程序”。种种事实表明,欧盟对“南海仲裁案”持肯定和支持态度。2016年7月15日,仲裁案结果出炉后,欧盟在《对菲律宾与中国仲裁案的声明》中正式“承认”(acknowledge)仲裁法庭的裁决结果。^③这一用词充分体现了欧盟在南海问题上一贯秉承的审慎态度,在处理美国盟友压力的同时,对中国表现出微妙妥协。

三是对美国南海“自由航行”予以一定程度的支持。面对中国岛礁建设即将完成以及南海仲裁案告一段落的新局面,“航行自由”再一次成为域外大国涉足南海问题的新借口。2015年10月27日,美国拉森号军舰进入南沙群岛渚碧礁12海里航行,中国海军依法对其实施了监视、跟踪和警告。尽管欧盟对军事巡航没有明确计划,但仍然对美国行动表示认可,欧盟一名高级官员在新闻发布会上表示:“美国正在行使他们的航行自由”。^④2016年6月22日,正值南海局势紧张之际,欧盟公布了对华政策文件《对华新战略要素》,其中大量篇幅谈论了经贸问题,同时也对南海问题表达了担忧:“航行和飞越自由对欧盟至关重要,欧盟反对可能改变现状并加剧紧张局势的单边行动,鼓励中国采取建立信任措施,遵守以规则为基础的国际秩序”。^⑤可见,欧盟虽未像美、日、澳等域外大国在航行自由问题上有针对、有目的地向中国施压,但在对华政策文件中特意提到航行自由问题,足以显示其强烈关注与警惕之意。事实上,这一表态充分体现出欧盟既要做美国的战略伙伴又想当东亚平衡者的两难处境。出

^① Permanent Court of Arbitration, “The South China Sea Arbitration (The Republic of Philippines v. The People’s Republic of China)”, <https://pca-cpa.org/en/cases/7/>.

^② EU Statement, “United Nations Convention on Law of the Sea; Report of the International Tribunal for Law of the Sea”, June 9, 2014; EU Statement, “United Nations Convention on Law of the Sea; Report of the International Tribunal for Law of the Sea”, June 8, 2015.

^③ European Council, “Declaration by the High Representative on behalf of the EU on the Award Rendered in the Arbitration between the Philippines and China”, June 15, 2016, http://eeas.europa.eu/archives/delegations/vietnam/press_corner/all_news/news/2016/20160715_en.htm/, last accessed on 1 June 2018.

^④ “欧盟称美国在南海岛礁附近巡逻是‘行使航行自由’”, 路透社中国, 2015年11月2日, <https://cn.reuters.com/article/southchinasea-usa-eu-idCNL3S12X1LB20151102>, 2018年6月1日访问。

^⑤ European Commission, “Elements for a New EU Strategy on China, Joint Communication to the European Parliament and the Council”, June 22, 2016, http://collections.internetmemory.org/haeu/content/20160313172652/http://eeas.europa.eu/top_stories/2016/220616_eu-china_en.htm, last accessed on 1 June 2018.

于对中国的经济依赖和维护中欧伙伴关系的考虑,欧盟尽可能地避免公开谈论争议问题;但为了保持同美国的协调合作,欧盟也公开支持美国的部分主张。

总之,这一阶段欧盟不断调整和完善南海政策,逐渐形成一套包括身份定位、利益诉求和解决途径三大框架在内的外交说辞,并随着局势发展不断细化和增添具体内容。除了以上三方面具有偏向性的内容外,欧盟南海政策还包括一些不易引发争议和矛盾的细节内容。比如强调自我特殊身份,即“欧盟作为东盟地区论坛的成员和《东南亚友好合作条约》缔约方”,或是进一步提出“欧盟及其成员国将继续组织海洋安全合作的高级别对话”的解决途径等,^①都意味着欧盟将继续推广多边主义原则与价值观,在海洋法治等“软实力”领域发挥更多作用,向国际社会传达加大介入力度的信号。尽管较之美、日等域外大国,欧盟外交声明与政策文件中的针对性和夸张性内容较少,但中国已多次强调南海问题应该由直接当事方对话解决,欧盟多次在公开场合发表声明的行为本身就是站在中国立场的对立面,这无疑加剧了南海问题的复杂化和国际化。值得注意的是,欧盟一直强调“在南海主权问题上不持立场”,继续保持非威胁性的、相对超脱的伙伴定位。这些谨慎的措辞恰好反映了欧盟在深度介入和保持现状两种方案中进退两难的局面,也凸显其“意愿”与“能力”之间的鸿沟。

(三) 稳中有变阶段(2016年7月至今)

英国脱欧及2017年法国、德国和荷兰大选进一步加剧了欧洲政局的动荡,欧盟自顾不暇,将战略重心重新投向自身事务,对南海问题则转为降温处理,控制在“有限介入”范围内。

一方面,欧盟在公开场合避免提及南海争议话题,降低对南海局势的影响力。2016年8月7日,欧盟委员会副主席、外交事务与安全政策高级代表莫盖里尼(Federica Mogherini)就表示,“朝鲜核威胁”才是“影响欧盟和东南亚集团的最明显的例子”。^②随着“南海仲裁案”告一段落,越南、菲律宾和马来西亚等主要南海主权声索国领导人先后访问北京,在通过谈判协商解决分歧、加快“南海行为准则”达成等取得共识。鉴于此,2016年7月,欧盟轮值主席国斯洛伐克外长莱恰克(Miroslav Lajčák)甚至放弃原先提倡的多边主义原则,表示“南海问题应该由当事方直接对话解决”。^③

^① European Council, “Declaration by the High Representative on behalf of the EU on the Award Rendered in the Arbitration between the Philippines and China”, June 15, 2016.

^② Anna Saarela, “Challenges to Freedom of the Seas and Maritime Rivalry in Asia”, *Directorate-General for External Policies*, March 2017, p.29.

^③ 张陨璧:“欧盟轮值主席国外长:南海问题应由当事方直接对话解决”,腾讯视频,2016年7月27日, <https://v.qq.com/x/page/w0316hstkf6.html>, 2018年2月1日访问。

2018年5月14日,欧洲议会研究机构(EPRS)提出了最新的也是第一份《欧盟和平与安全展望报告》,^①在东亚安全事务板块中只提到朝核问题,并未涉及南海问题,表现出欧洲智库学者降低南海议题优先性的意愿。

另一方面,欧盟以打“经济牌”的方式保持在该地区有限的存在感,^②继续保持与南海周边国家的经贸往来。2017年3月10日,欧盟与东盟宣布将重新启动自由贸易协定谈判,足以显示欧盟借助经济手段发挥影响力的意图。2018年4月2日,尽管欧盟安全政策负责人里瓦索(Francois Rivasseau)在南海自由巡航问题上敲打中国:“我们现在没有行动,但不意味着完全没可能”,但他仍是基于经贸利益考虑而发表这一言论:“南亚地区对欧洲非常重要,欧洲50%的贸易经由这一地区,南海和平既有关欧洲的经贸利益,也影响着全球利益。”里瓦索还进一步表示,欧盟将继续保持影响力,称“欧盟可以被视为南海问题‘诚实的调停人’”。^③总之,欧盟绝不甘心就此退出南海地区,仍会不时发表相关言论以达到“敲打”中国和保持存在感的目的。

就欧盟南海政策从无到有的整个过程来看,欧盟通过发表定义相对宽泛的外交声明向国际社会发出涉足南海的信号,在逐步认识南海问题、剖析自身利益的基础上,明确了“原则性中立”立场和战略平衡者角色定位,进而提出一些非威胁性和非争议性的解决方案,形成了一套符合欧盟形象和利益的外交说辞(见表1)。此间,欧盟就军事化、南海仲裁案、航行自由问题对中国有过施压和警告,但欧盟并未形成具体有效的行动方案。欧盟在一意跟随美国和地区平衡者两种角色间摇摆不定,这不仅为南海问题的解决带来更多障碍与不确定因素,更为欧盟今后进一步在亚太地区发挥影响力埋下隐患。实质上,欧盟与南海周边国家进行了多次不同形式的接触与尝试,在交锋中不断调整正是欧盟务实主义南海外交的直接表现。

^① Elena Lazarou, “Peace and Security in 2018—Overview of EU Action and Outlook for the Future”, 14 May 2018, European Parliamentary Research Service, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/620207/EPRS_STU\(2018\)620207_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/620207/EPRS_STU(2018)620207_EN.pdf), last accessed on 1 June 2018.

^② 任琳、程然然:“欧盟东南亚政策论析”,《欧洲研究》2015年第3期,第33页。

^③ Andrew Tillett, “Top EU Diplomat Weighs in on South China Sea Dispute”, Financial Review, May 2, 2018, <http://www.afr.com/news/top-eu-diplomat-weighs-in-on-south-china-sea-dispute-20180326-h0xzrz>, last accessed on 25 May 2018.

表 1 欧盟有关南海问题的关键性声明与政策

	总体立场	利益诉求	建议途径	新增添内容
《欧盟东亚外交与安全政策指南》2012 年 6 月 15 日	在各种声索主张(these various claims)上不持任何立场	基于规则的国际体系、贸易与投资、能源安全、航行自由	遵循国际法尤其是《公约》;鼓励东盟和中国尽快就《行为准则》达成一致;分享欧盟经验	
《关于近期南海事态的声明》2016 年 3 月 11 日	在领土及海域声索上(on claims to land territory and maritime space)不采取任何立场	基于国际法的海洋秩序、海洋安全、航行与飞行自由	遵守公约及其仲裁程序	关注导弹部署,避免军事化,避免使用武力,避免采取单边行动。
《对华新战略要素》2016 年 6 月 22 日	支持中国和其他声索国在国际法框架内的立场	海洋秩序、国际贸易、航行与飞行自由	遵守《公约》及其仲裁程序;尽快就“行为准则”进行谈判	
《对菲律宾与中国仲裁案的声明》2016 年 7 月 15 日	在主权声索上(on sovereignty aspects relating to claims)不持立场	基于国际法的海洋秩序、航行自由	遵循《公约》框架下的争端解决机制;落实 2002 年《南海各方行为宣言》;共享经验	承认(acknowledge)仲裁法庭的裁决;继续在海洋安全合作上组织高级别对话。

注:表由作者自制。

二 欧盟南海政策的特点

尽管欧盟一直声称致力于和平解决南海问题,但其实际行动反而导致南海问题愈加复杂。与美、日、澳等域外大国相比,欧盟南海政策有其特殊之处,具体表现在以下三个方面。

第一,外部压力迫使下的被动性。欧盟介入南海问题时总体呈现消极被动特征,在公共场合常常配合他国发声,少数几次单独声明的发布也相对迟缓。美国一直希望作为盟友的欧盟能分担南海地区外交成本,积极敦促欧盟在公开场合对中国强硬表

态。但欧盟在南海地区仅存在贸易相关的航运安全利益,无明显地缘政治和军事利益,且中欧间共同经济利益又明显大于分歧。可见,受到可利用外交资源缺乏的掣肘,以美国盟友为首的外部压力等对欧盟的南海政策有直接影响。欧盟尽管不愿以过度行动刺激中国,但不得不最终表态,向盟友表现出一定程度的妥协,从而为其南海政策贴上了“被动、消极”标签。除配合美国发声外,欧盟很少就具体问题独立表态。在南海仲裁案中,据一名欧盟外交官透露:“为避免与中国对抗,我们曾阻止布鲁塞尔派遣观察员到仲裁庭听审”。^① 这表明欧盟更愿意等待仲裁庭公布最终结果,而不是在“落下实锤”前有任何倾向性动作,这种为自身留足回旋余地的做法本身就表现出迟疑和被动心态。此后,一份重要官方文件《欧盟关于中国与菲律宾仲裁案的声明》于仲裁结果公布三天后才迟迟发表,与美国、澳大利亚等其他域外大国发表声明的积极性与及时性形成对照,因为欧盟内部经历了激烈讨论。欧洲动态(EurActiv)7月14日的报道援引一名外交官言论称:“最好放弃采取共同声明的努力,以避免欧盟进一步的尴尬。”^②从部分外交官的妥协态度可见,欧盟面对强大政治压力并无积极应对的态度与决心,呈现出“走一步看一步”的消极心态。

事实上,欧盟自身外交资源局限性以及南海问题当事国的反对造成欧盟在介入南海问题时的被动性颇为明显。由于缺乏整合的海军力量,欧盟不得不在承认美国维稳作用的基础上予以配合。从当事方来看,尽管菲律宾在南海问题上曾寻求欧盟支持,但也仅限于游说欧盟在仲裁案上予以支持,并未要求任何军事力量和全面介入的帮助。此外,作为《南海各方行为宣言》的签署方——东盟一直强调以“东盟方式”解决问题,即地区事务由地区解决与遵循不干涉主义等规范。若欧盟强势干预南海问题,很可能被看作西方殖民霸权的遗留产物而受到冷眼相待。总之,无论是自身资源所限抑或外部环境影响,欧盟都不具备实现积极参与和主动表态的条件,进而不得不充当被动反应者的角色。

第二,欧盟及其成员国间的矛盾性。欧盟作为28个成员国组成的共同体,整体层面的考量与成员国的利益诉求之间存在矛盾。在南海问题上,无论是欧盟与成员国之间抑或内部成员国之间时常龃龉不断,立场难以协调统一。政策分歧首先表现在对南

^① Theresa Fallon, “Europe’s ‘Principled Pragmatism’ on the South China Sea”, July 12, 2016, The European Institute for Asian Studies, <https://rusi.org/commentary/europe's-principled-pragmatism-south-china-sea>, last accessed on 1 February 2018.

^② Georgi Gotev, “EU Unable to Adopt Statement Upholding South China Sea Ruling”, *The Euractiv*, July 14, 2016, <https://www.euractiv.com/section/global-europe/news/eu-unable-to-adopt-statement-upholding-south-china-sea-ruling/>, last accessed on 1 June 2018.

海仲裁案的认可度上。希腊、匈牙利和克罗地亚强烈反对欧盟在声明中使用强硬措辞。^① 在欧盟“承认”南海仲裁案的第二天,匈牙利单独发表声明:“南海问题应该通过直接谈判解决,外部压力和干扰可能对当前形势产生不利影响”。欧盟对此予以强烈批评:“匈牙利在支持中国方面实际上打破了欧盟纪律”。^② 事实上,“国力和能力差异导致了各行为体在世界和欧盟中地位不同,外交政策利益、目标和雄心不同,还导致了对本国和第三国的干预路径、责任和期望不同”,^③这直接导致欧盟内部难以达成共识。此外,欧盟不同机构的责任与政策优先性也有差异,欧盟委员会依据经济利益制定政策,在南海问题上持保留意见较多,而欧洲议会的意识形态色彩较浓,在南海问题上施压中国的意图明显。

在军事行动上,以英、法为代表的核心成员国更是公然反对欧盟官方立场。欧盟层面对南海军事行动未有任何表示,如索拉纳称欧盟从未考虑过参与南海巡航。然而,以英、法为代表的核心成员国对美国南海航行自由行动予以积极响应。法国国防部长让·伊夫·勒德里昂(Jean-Yves Le Drian)敦促欧盟国家协调海军巡航行动,以确保在南海争议地区有“常规的和可见的”^④存在。英国国防大臣迈克尔·法伦(Michael Fallon)也表示:“英国计划2018年派遣一艘军舰前往有争议的南海地区实行航行自由。”^⑤但随后,英国政界高层在短时间内发表截然相反的声明。2017年10月11日,在曼彻斯特举行的保守党会议间隙,法伦改口称:“我们将行使自己的航行权,美国在一些争议水域演习,我们没有,将来也不会有这样的计划”。^⑥直到2018年4月,欧盟高层又再次抛出欧洲海军巡航的“不定时炸弹”。可见,无论是欧盟整体抑或是成员国之间都难以达成一致,这也正是制约着欧盟改变国际海洋事务“弱势群体”身份的关键性瓶颈。可以说,欧盟在南海问题上能发挥多大作用实际上取决于成员国间的利益平衡与妥协程度。

① Theresa Fallon, “The EU, The South China Sea and China’s Successful Wedge Strategy”, The Center for Strategic and International Studies, October 13, 2016, <https://amti.csis.org/eu-south-china-sea-chinas-successful-wedge-strategy/>, last accessed on 1 June 2018.

② Ibid..

③ [比利时]斯蒂芬·柯克莱勒、[比利时]汤姆·德尔鲁:《欧盟外交政策》,上海:上海人民出版社2017年版,第134页。

④ Yo-Jung Chen, “South China Sea: The French Are Coming”, *The Diplomat*, July 14, 2016.

⑤ “Britain Plans to Send Warship to South China Sea in Move likely to Irk Beijing”, July 28, 2017, <http://zeenews.india.com/world/britain-plans-to-send-warship-to-south-china-sea-in-move-likely-to-irk-beijing-2028108.html/>, last accessed on 1 February 2018.

⑥ Latika Bourke, “Britain Steers away from US-style South China Sea Exercises”, October 11, 2017, *The Sydney Morning Herald*, <https://www.smh.com.au/world/britain-steers-away-from-usstyle-south-china-sea-exercises-20171010-gyy9fz.html>, last accessed on 8 June 2018.

第三,基于原则与价值观的务实性。一直以来,欧盟将推广政治价值、战略文化和一体化理念作为重要的战略目标,但欧盟在南海地区转为制定更为灵活、现实的务实主义外交政策,强调以经济利益为导向。欧盟长期将自身定位为国际社会的“规范性力量”,注重价值观外交。但近年来,主权债务危机、恐怖主义、难民潮及疑欧势力的多重压力也促使欧盟的对外政策向价值观与现实利益并重的思路转向:“利益与价值观齐头并进,我们有在全世界推广价值观的利益。同时,我们的基本价值观内嵌于我们的利益之中。”^①鉴于此,欧盟以“有原则的务实主义”(Principled Pragmatism)作为对外行动的指导思想,即采取折中处理及积极变化的方针:“在孤立主义和干涉主义之间寻求平衡,将理想主义和现实主义协调一致”。^②

就南海问题而言,“原则性”是指欧盟以国际法维护者的身份继续向南海周边国家输送秩序、自由、权利等价值观原则,呼吁国际社会共同遵守“基于法律规则的南海秩序”。事实上,在南海地区推广的这种秩序是西方国家制定的一套标准,明显建立在“中国军事威胁论”基础上。在具体实践中,欧盟价值观输送的方式不但未取得预期效果,反而招致部分南海周边国家抵制。“务实主义”即强调自身现实收益,弱化原则和价值观灌输,转而强调现实利益的挖掘。欧盟对华政策研究部门主管简·加斯伯(Jan Gaspers)对欧盟在南海的“经济介入”表示大力支持:“唯此才不会损害欧盟的中立仲裁者角色”。^③此外,欧盟也确实在对华关系文件中,表达了在南海地区经济利益至上的政策偏好。欧盟的《对华新战略要素》虽整体着墨于中欧经济领域合作,但仍提到“南海航行自由”问题。实际上,欧盟在南海地区的关键利益即航运与贸易,强调南海的航行自由是为维护该地区的经贸利益考虑,恰好体现了欧盟南海外交的务实性特点。

就欧盟南海政策呈现的三大特点来说,欧盟既需协调与美国的盟友关系以及与中国伙伴关系,又要平衡成员国与共同体层面的利益,进而深陷矛盾与困境。作为一个“被动矛盾体”,欧盟在加大介入力度和维持现状两种政策之间左右徘徊,这也正是因为欧盟追求现实收益,不是一味坚持价值观输送的传统外交方针的结果。其中,经济利益导向是欧盟南海政策务实性的根本特征,并且成为这种务实主义进一步发展的

^① European Union, “A Global Strategy for the European Union’s Foreign and Security Policy”, June 28, 2016, http://eeas.europa.eu/archives/delegations/china/press_corner/all_news/news/2016/2016062903_en.htm, last accessed on 8 June 2018.

^② Sven Biscop, “The EU Global Strategy: Realpolitik with European Characteristics”, The Egmont Royal Institute for International Relations, June 2016, <http://aei.pitt.edu/86895/1/SPB75.pdf>, last accessed on 1 June 2018.

^③ Jan Gaspers and Thomas Eder, “How to Protect Europe’s Interests in the South China Sea”, *The Diplomat*, July 12, 2016.

动力源泉。

三 欧盟南海政策的成因

鉴于内部成员国矛盾重重、外部盟友不断施压的困境,欧盟倾向于以“务实主义”原则开展南海外交。显然,欧盟作为影响南海局势的外部因素之一已成事实,那么欧盟最初为何将目光锁定在南海地区呢?具体而言,欧盟有以下三方面的利益考量:

第一,实现新时期海洋战略转型的需要。面对内外忧患新局面,长期作为国际海洋事务“弱势群体”的欧盟,将谋求更大的海洋权益视为扩大全球影响力的“新增长极”,进而积极展开海洋战略转型。欧盟于2007年首次公布《欧盟海洋综合政策》,确定新的海洋目标,即“促进欧盟在国际海洋事务中发挥领导作用”,^①标志着欧盟从区域海洋治理的传统领域正式“走出去”,从关注与成员国的双边关系转为介入域外海洋事务。事实上,除扩大国际影响力外,欧盟海洋活动的范围早已超出周边海域,自然会产生介入域外海洋的实际需求。在2009年公布的《欧盟海洋综合政策的国际拓展》中,欧盟具体提出了在国际海洋事务中发挥作用的12个主题,其中就包括“基于法律规则的全球治理”和“确保海洋安全和自由航行”。^②有学者对欧盟海洋政策相关文件进行对比分析后指出:“东亚海洋事务是欧盟介入域外海洋事务的三大优先领域之一”。^③可以说,两份“海洋蓝皮书”为欧盟介入包括南海在内的域外海洋事务奠定了政策基础。

同时,南海局势不断升温,为欧盟介入东亚海洋事务提供了天然平台。美国“亚太再平衡”战略在一定程度上促使并拉拢欧盟将“域外”矛头转向东亚地区,而欧盟选择其中的南海问题有自己的考量:一是相对于军事实力较强的美国而言,欧盟更适合作为地区冲突的调停者发挥作用,且南海问题与东盟部分成员国有着直接利害关系,而欧盟与东盟长期保持着经济政治交往,对南海地区有一定的熟悉度。此外,欧盟是《联合国海洋法公约》唯一国际组织缔约方,在《欧盟海洋综合政策的国际拓展》中明

^① European Commission, “An Integrated Maritime Policy for the European Union”, October 10, 2007, p.13, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52007DC0575>, last accessed on 1 June 2018.

^② 分别是第一项和第四项主题。Committee and the Committee of the Regions, “Developing the international dimension of the Integrated Maritime Policy of the European Union”, October 15, 2009, COM(2009)536 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009DC0536&from=EN>, last accessed on 1 June 2018.

^③ 前两个优先领域是推动国家管辖范围外海域生物多样性议题和北极事务。刘衡:“介入域外海洋事务:欧盟海洋战略转型”,《世界经济与政治》2015年第10期,第66页。

确表示:“《公约》的全球成员国身份是欧盟优先事项(an EU priority)”,这要求欧盟既要“确保《公约》及其他海洋领域的重要国际协议得到伙伴国批准”,又要加强“适当的国际监督与法律执行”。^①这一身份为欧盟在南海地区引导国际法实施提供了身份条件。基于以上几方面考虑,欧盟以“多边主义”为基本原则,以频繁发表外交声明为手段,通过树立“欧盟形象”与制定“欧盟方案”逐步加大介入力度与深度。欧盟希望通过在南海问题上积累经验,提升作为全球行为体的地位和作用。2016年公布的《欧盟外交与安全政策的全球战略》(以下称《新战略》)再次证实了欧盟这一最终目标:“欧盟将基于其在印度洋、地中海的经验,探索在几内亚湾、南海和马六甲海峡提供海上安全的可能性,为全球海洋安全做出贡献”。^②可见,参与南海地区安全治理是欧盟实现新时期海洋战略转型的步骤之一。

第二,维护其在南海地区经济利益的需要。英国爱丁堡大学政治与国际关系系研究员卡罗琳·布沙尔(Caroline Bouchard)认为:“没有一个国际行为体——包括欧盟——能够避免在国际关系中界定然后追求他们的自我利益。”^③就南海地区而言,欧盟与南海周边国家建立了重要的贸易伙伴关系,尤其是中国与东盟。中国是欧盟第二大贸易伙伴,双方年度贸易额突破5500亿美元,日均贸易额超过10亿美元。东盟为欧盟第三大贸易伙伴,2016年东盟与欧盟贸易额达2080亿欧元。欧盟成员国直接投资东盟各国市场的资金从2015年的2.62亿美元猛增至2016年的9.61亿美元。^④据越通社报道,东盟十国经济部长和欧盟贸易专员马尔姆斯特伦(Cecilia Malmström)已于2018年3月2日正式批准“东盟-欧盟自由贸易协定”,足以显示欧盟未来与南海周边国家发展经贸合作的意愿。可见,欧盟高度重视在南海地区的经贸往来,而南海问题涉及不少经贸合作伙伴,自然引起欧盟的关注。

欧盟有“海洋之盟”之称,大多数成员国为海洋国家或海陆复合体国家,对外贸依赖程度很高。据统计,“欧盟中有22个成员国构成了延伸65993公里的海岸线,包括

^① Committee and the Committee of the Regions, “Developing the International Dimension of the Integrated Maritime Policy of the European Union”, October 15, 2009, COM(2009)536 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009DC0536&from=EN>.

^② European Union, “A Global Strategy for the European Union’s Foreign and Security Policy”.

^③ [英]卡罗琳·布沙尔、[英]约翰·彼得森、[意]娜塔莉·拓茨:《欧盟与21世纪的多边主义》,上海:上海人民出版社2017年版,第35页。

^④ “A Push for Vietnam-EU Economic Relations”, *The Vietnam News Agency*, May 21, 2018, <https://en.vietnamplus.vn/evfta-a-push-for-vietnameu-economic-relations/131450>, last accessed on 1 June 2018.

地中海、波罗的海、黑海和大西洋”。^① 加之欧盟与亚洲相距甚远,海运是其主要贸易方式,“欧盟全球货物运输的90%需靠水运维持,其中30%经过南海水域”。^② 因此,欧盟十分警惕中国在南海的行动会导致南海冲突进一步升级,损害南海贸易运输航线安全,从而威胁其巨大的经济利益。据《外交家》报道:“欧洲企业与东亚、东南亚之间每年有近一万亿欧元贸易利润的货物经由此地,如果南海冲突升级,欧盟货运船会避免保险费率的上升而改变运输航线,这无疑会给欧盟带来负面影响”。^③ 因此,保护南海航道运输安全、维护南海地区经贸利益是欧盟介入南海问题的直接动力。

第三,遏制中国在南海地区安全影响力上升的需要。在2012年《欧盟东亚外交与安全政策指南》中,欧盟就将中国崛起对地区战略平衡带来的变化视为南海局势日益紧张的原因之一。随着中国在东亚乃至世界格局中分量增强,欧盟眼中的中欧关系逐渐从合作关系向合作中的竞争关系转变。欧盟安全研究机构学者尼古拉·卡萨里尼(Nicola Casarini)写道:“一个正在崛起的大国挑战着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。”^④ 在南海问题上,欧盟更是对中国的强硬表态和超过南海周边其他国家的国防开支心存戒备。欧洲议会外交事务委员会成员查尔斯·谭诺克(Charles Tannock)就曾直白地表示:“中国正利用自己快速上升的影响力活跃于国际外交舞台,如果西方和亚洲民主国家不加约束、任其发展,不仅会影响到南海地区稳定,更会对全球安全造成威胁。”^⑤

除欧盟政府官员的表态外,欧洲媒体的报道也表露出欧洲社会舆论对中国崛起的担忧。著名的布鲁塞尔新闻网站欧盟观察家(EUObserver)和欧洲动态(EurActiv)在南海仲裁案结果公布之前,全文刊登了中国驻欧盟使团团长杨燕怡大使发表的声明《南中国海仲裁:非法、无效、无约束力》^⑥和《围绕南海问题的一些流行观点和看法是

^① Dave Andre, “The Asia Pacific and Europe’s Maritime Security Strategy”, The Center for International Maritime Security, March 29, 2017, <http://cimsec.org/asia-pacific-europes-maritime-security-strategy/31665>, last accessed on 1 June 2018.

^② Gerhard Will, *Power Politics in Asia’s Contested Waters: Territorial Disputes in the South China Sea*, Switzerland: Springer International Publishing, 2016, p.475.

^③ Jan Gaspers and Thomas Eder, “How to Protect Europe’s Interests in the South China Sea”, *The Diplomat*, July 12, 2016.

^④ Nicola Casarini, “Brussels-Beijing: Changing the Game?”, The European Union Institute for Security Studies, March 7, 2013, <https://www.iss.europa.eu/content/brussels-beijing-changing-game/>, last accessed on 1 June 2018.

^⑤ 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/>, last accessed on 1 June 2018.

^⑥ Yanyi Yang, “The South China Sea Arbitration: Legal, Legitimate and Invalid”, *The Euobserver*, July 12, 2016, <https://euobserver.com/stakeholders/134304>, last accessed on 1 June 2018.

完全错误的》^①。尽管报道中未对中国持明显负面评价,但全文刊载中方表态,正是关注中国、警惕中国动作的直接表现。更有甚者,一篇《是什么驱使中国控制南海》的报道大肆宣扬中国军事威慑力,用“血腥”、“霸权”等词语形容中国,将南海冲突升级完全归咎于中国的过度行动。^②可见,欧洲政界和社会对中国影响力上升的担忧也是促使欧盟介入南海问题的深层次动因之一。

总而言之,欧盟介入南海问题是多方面利益综合考量的结果。为实现全球海洋战略转型、加大介入域外海洋事务的目标,欧盟将南海问题作为东亚地区的三大议题之一。而欧盟之所以选择南海地区,是因为该地区经贸往来至关重要,对航道运输安全和地区冲突升级的担忧是欧盟介入南海问题的直接原因。此外,对中国在南海安全影响力快速上升的担忧加速了欧盟南海政策的成型。

四 欧盟南海政策的未来走向及对中国的影响

欧盟主动“冷处理”南海问题意味着其在较长时段内不会挑头行动,但这并不等于南海从此“风平浪静”,“务实主义”的南海外交要求欧盟在不断接触的基础上进行调整。那么,欧盟未来的南海政策究竟会走向何方?对中国又有何影响呢?可以预期,未来一段时间内欧盟南海政策的走向大致如下。

第一,大方向上跟随美国,具体方针将更具有欧盟特色。

冷战结束以来,欧盟与美国一直保持着传统盟友关系,双方在南海问题上也存在共同利益和合作空间,在防止地区冲突激化和维持东亚地区安全方面有着共同目标,且多次发表立场相同的联合声明。但美欧在具体议题上又存在分歧,美国长期以来凭借其军事同盟体系维持着亚太安全事务主导权,自热炒南海紧张局势以来更是加大军事投入,有较强的针对中国、遏制中国之意,很有可能引发中美对抗,导致南海周边国家选边站,继而引发更多冲突。这显然与欧盟维持地区安全与稳定的利益相悖,也不利于其扮演中立以及非威胁角色。此外,欧美对中国的看法也有差别,美国赋予中国的南海行动过多战略意义,视中国为经济与军事力量的竞争者,而欧盟视中国为南海周边国家中重要的经济战略伙伴,其南海政策的重要目标就是要避免战略博弈导致武

^① Yanyi Yang, “Some Prevailing Arguments and Perceptions over the South China Sea Issue are Simply Wrong”, *The Euobserver*, May 26, 2016, <https://euobserver.com/stakeholders/133546>, last accessed on 1 June 2018.

^② Howard French, “What’s behind Beijing’s Drive to Control the South China Sea?”, *The Guardian*, July 28, 2015.

力冲突的可能性。

就南海问题的现实情况而言,欧盟对美国的霸权行动并非亦步亦趋,挣脱美国桎梏、增强政策自主性的意愿已初现端倪。2015年7月29日,在华盛顿战略与国际研究中心的讨论中,欧盟驻华盛顿大使戴维·奥沙利文(David O'Sullivan)反驳了美国国防部负责南亚和东南亚事务的助理部长埃米·希尔特(Amy Searight)提出的“欧盟的做法应更靠前”的要求。他表示:“统一口径在有的时候有用,但有的时候是没有建设性的”,“该地区最不需要的就是更多的炮艇,我认为这不属于未来欧盟在安全问题上的贡献”。^①事实上,自2013年欧美在南海问题上发表共同声明后,欧盟并未继续跟随美国动作,反而一直保持谨慎与克制。可以预期,欧盟将不会过于追随美国强硬的亚太战略,而是通过多边外交、对外援助、经贸合作等灵活方式寻求独立的南海政策,强调东盟作为一个整体发挥在东亚安全事务上的核心作用,以此来牵制中美两国的对抗和竞争,这既有利于欧盟的经济与安全利益,也有利于维护其独立形象与国际地位。

第二,作为整体的欧盟,其统一阵线面临较大的内部压力,对南海问题的影响力比较有限。

从成员国层面来看,在南海问题上,欧盟成员国之间就采取什么行动、行动的深度、广度以及未来走向等问题上莫衷一是,导致其南海政策的制定及执行效率大打折扣。自《里斯本条约》生效之后,欧盟试图进一步推动欧盟委员会、欧盟理事会、外交事务与安全政策高级代表等机构和成员国在对外事务上的相互协作,但其共同外交与安全政策缺乏内部一致性的老问题事实上仍未得到解决,直接影响了欧盟在国际政治舞台发出“统一的声音”的能力,同样也伤害了欧盟作为一个整体的战略信誉及其实实现对外政策目标的能力。在希腊、匈牙利和克罗地亚就“南海仲裁案”发出了意见相左的声明后,欧盟公开批评该行为损害了欧盟作为统一行为体的政治声誉与国际地位。

正因为其组织特性,欧盟作为整体能在南海地区安全上发挥多大作用,在很大程度上取决于内部统一程度,正如欧盟《新战略》指导外部行动的第一原则所彰显的那样:“一个真正团结的欧盟才有可能向其公民传递安全、繁荣、民主的信念,并对世界

^① David Brunnstrom and Idrees Ali, “U.S. Says Europeans Could Help More in South China Sea Dispute”, July 30, 2015, *The Reuters*, <https://www.reuters.com/article/us-usa-eu-southchinesea-idUSKCN0Q401B20150730>, last accessed on 1 June 2018.

作出积极改变。”^①而欧盟不同机构和各成员国在南海问题上的利益偏好和期望目标原本就不尽相同,欧盟在消除内部分歧之前,其“积极介入域外事务”的海洋战略转型并非易事,恐怕也不会在南海问题上轻易表态。在可预见的未来,除非受到强力的外部影响,仅从内部看,欧盟南海统一立场仍是形式大于内容,“欧盟声音”在南海地区的影响力也会比较有限。

第三,就对中国的影响而言,尽管欧盟的整体作用将下降,但其核心成员国才是影响南海局势走向和中国应对的真正因素;更长远来看,南海问题将成为欧盟的备选牌,成为施压中国的“不定时炸弹”。

尽管欧盟的统一立场内部矛盾重重,对南海的整体政策也将继续收缩,但这并不意味着所有成员国都会保持低调行事,英国以及法国、德国一直在南海问题上有较强的战略意图。因为英国即将脱欧,未来的政策走向尚未明朗,但德法两个欧盟的“火车头”将继续在南海地区安全问题上发挥较大的影响力。

在军事行动上曾有过高调表态的法国,显然是认同对南海问题的干涉、选边站美国的代表性国家。仅2016年一年,法国就加入美国航母编队执行了三次南海航行,且多次号召欧盟介入南海事务。近年来,法国通过开辟东南亚军火市场,一直与部分南海主权声索国保持着军火贸易关系。据法国国防部公布的《2016年法国和武器贸易控制》报告显示,2010-2014年,法国在东南亚地区的军事技术与武器装备出口授权的数量及金额逐年上升,其中新加坡、马来西亚、印度尼西亚、泰国和越南排名靠前,仅从2014年的交付量来看,亚太地区占据总量的28%,位列全球第一。^②事实上,参与远东事务对法国而言并非当务之急,中东问题和难民危机才是其关注焦点。法国高调行事的背后逻辑不外乎以下几点:除了有响应美国的象征意义外,法国希望通过炫耀海军实力,提高在南海地区的武力威慑力,表达成为地区安全秩序维稳者的意愿与决心。这意味着在较长时段内,法国都会对中国的南海行动保持警惕,并在美国军事行动上予以配合,以达到遏制“中国军事崛起”的意图。在2018年6月3日新加坡香格里拉对话上,法国武装力量部长帕尔丽(Florence Parly)和英国国防大臣威廉姆森(Gavin Williamson)宣布了南海某些地区联合执行“航行自由”的计划。^③鉴于此,尽管目前

① European Union, “A Global Strategy for the European Union’s Foreign and Security Policy”.

② French Defense Ministry, “France and Arms Trade Control 2016”, Appendix I, <https://www.defense.gouv.fr/content/.../2016-FranceControlArmTrade.pdf>, last accessed on 15 June 2018.

③ Tara Francis Chan, “‘Need to Play by the Rules’: UK and France will Challenge Beijing in the South China Sea”, June 4, 2018, <https://www.businessinsider.com/uk-and-france-will-challenge-beijing-in-the-south-china-sea-this-week-2018-6>, last accessed on 15 June 2018.

南海问题并未发展到需要武力解决的地步,但中国仍应加强海军力量建设,对相关国家保留足够的威慑能力。

较之立场强硬的法国,德国态度充满变数。2015年10月,德国总理默克尔在一场中外学者汇集的圆桌会谈中,形容“南海主权争议是严重冲突,建议中国通过多边法庭解决争议。”^①但2016年6月12-14日访华期间,默克尔并未就南海问题在公开场合发表言论,呈现出主动“冷处理”的态度转变。但正因为德国在南海问题上的不确定性和不稳定性,也不排除其未来“老调重弹”的可能性。

总体而言,南海问题将成为欧盟的备选牌,防止地区冲突升级,保持地区安全和稳定,从而保证和维护欧盟经济利益,是当前欧盟介入南海问题最重要的也是近在眼前的目标。不过,就长期来看,南海问题是欧盟东亚安全政策中的三大议题之一,而欧盟东亚安全战略既要平衡内部成员国利益诉求,又要对外统一立场发挥整体影响力。在反全球化浪潮此起彼伏、英国脱欧重挫欧洲一体化、极右翼民粹主义势力迅速崛起以及特朗普政府东亚政策大幅转向的情况下,欧盟东亚战略的未来发展并不明朗。就南海政策本身而言,鉴于欧盟当前南海政策充满矛盾性和被动性,未来还有调整和转向的空间,一旦时局变化,如果欧盟想要提升在亚太地区影响力时,南海议题就是一张重要的备选牌。基于此,中国政府应本着“深化理解、淡化分歧”的原则,以经贸合作为抓手,在厘清各成员国利益偏好的基础上,在与欧盟主要成员国一对一交流中逐步消弭双方在南海问题上的分歧,促使欧盟从“被动参与”转变为“主动冷处理”,守好中国的政策底线,避免欧盟全面与深入介入。南海地区的秩序与安全,终究要靠南海周边国家自己来协商解决,在这一点上,中国应有足够的认知与充分的自信。

(作者简介:敬璇琳,南京大学历史学院研究生;刘金源,南京大学历史学院教授。
责任编辑:张海洋)

^① “Angela Merkel Worried about ‘Serious Conflict’ in South China Sea”, *The Guardian*, October 29, 2015.