专 题

缺席的促稳者？欧洲与东亚安全

[英] 潘睿凡（Raffaello Pantucci）

内容提要：欧盟通过亚欧会议、东盟地区论坛等平台参与东亚安全事务，但地位和作用非常有限，并始终未能针对该地区形成整体的、连贯的战略。但欧盟已在该地区建立起若干关系网络，特别是它在台湾问题上实现了某种平衡，在不惹怒中国大陆和破坏两岸关系的情况下给予台湾持续支持。欧盟近期决定通过对南海问题的新的参与加大对东亚安全事务的介入，而在朝鲜半岛问题上欧应加大利用软实力。欧盟要想在东亚发挥更大作用，需制定更具活力和更加全面的对华战略，并认识到中美关系将决定东亚的安全格局。

关键词：欧盟对外战略　东亚安全　中欧关系

在美国采取“转向”（pivot）亚洲，公开地重新以亚太地区为其政策导向时，东亚的地区安全问题再次跃升至全球议程的顶端。但显而易见的是，还未对东亚（特别是该地区出现的战略性挑战）形成连贯、全面战略的欧洲却在这场讨论中缺席了。为了更好地理解欧洲在东亚安全中的潜在作用，本文将简要梳理当前欧洲在该地区的安全关系，着重突出欧洲在中国台湾、朝鲜、南海问题（三大非常敏感的地区安全议题）上的作用和行动，最后谈谈欧洲当前在东亚的安全态势的影响。

一、简短历史

在2001年“9·11”事件发生整整一周之前，欧洲委员会发布了一份题为《欧洲与亚洲：加强伙伴关系战略框架》的文件，旨在为欧洲与“西至阿富汗，东至

[英] 潘睿凡（Raffaello Pantucci） 上海社会科学院访问学者。

日本，北至中国，南至新西兰”的这一地区之间的交往提供一份纲要。这份文件为欧洲在亚洲的介入勾画了战略，包括安全、贸易和投资，促进经济繁荣，保护人权和促进善治，建立全球伙伴关系，“强化欧洲在亚洲的能见度（和亚洲在欧洲的能见度）”等所有问题。这一在议题领域方面雄心勃勃、在战略细节上仍显不足的文件在“9·11”袭击事件发生后基本上被束之高阁，“9·11”事件将全球的注意力转移到国际恐怖主义和国际安全的前沿——中东地区。2003年12月出台的《欧洲安全战略》反映了这一点，非传统安全威胁、国际恐怖主义造成的威胁以及来自非洲和中东的威胁是这份报告压倒性的焦点。在这份报告中，亚洲的重要性主要集中在南亚和中亚。朝鲜半岛在很短篇幅中被提及，朝鲜被认为是局有威胁性的“核活动”的来源，该报告最后强调了需要“与日本、中国、加拿大和印度发展战略伙伴关系”。

欧洲与亚洲进行交往的主要平台是亚欧会议（ASEM），它是“27个欧盟成员国和欧洲委员会与19个亚洲国家和东盟秘书处之间的非正式对话与合作进程”。每两年在欧洲和亚洲轮流举行首脑会议，辅之以一系列的部长级会议和高官会，为欧洲和亚洲的领导人们商讨与彼此利益相关的问题提供了一种方式。这一进程补充了欧盟—东盟在“东盟地区论坛”（ARF）框架下的交往，在理论上，东盟地区论坛机制使欧盟能够在东亚安全方面发表意见。这些年来，欧盟成员国已经就气候变化的安全影响（布鲁塞尔，2010年11月）、预防性外交和信心建立（柏林，2008年3月以及赫尔辛基，2007年）、救灾（赫尔辛基，2007年10月）以及能源安全（布鲁塞尔，2006年10月）举行了高级别的讨论。

战略安全问题或许应成为亚欧会议的焦点之一，但在这方面基本上没有什么实际工作和宣言。定期的外长级别的会议发表的宣言虽然有一些提及阿富汗、中东、国际恐怖主义或海盗问题当前形势，但只有朝鲜半岛问题作为紧迫的东亚安全问题被经常提及。在第三次亚洲会议（首尔，2000年10月）和第四次会议（哥本哈根，2002年9月）之后，各国领导人发表了“关于朝鲜半岛地区和平的宣言”。在2009年5月25日朝鲜进行核试验之后，在河内举行的亚欧会议外长会议发表了一份“谴责”朝鲜此举的声明。然而，没有什么证据表明所有这些行动对朝鲜半岛的安全局势产生太多明显效果，一位知名的欧洲学者2009年年底将欧盟在这一问题上的参与描述为“相对的无所作为”。

实际上，新世纪以来，很难在欧洲与东亚的交往中清楚看到安全和战略方面的成分。这一传统的显著变化出现在2003年，当时欧盟开始考虑取消对华武器禁运的可能性。关于解除禁运的这一努力主要由法国和德国领头，当时，跨大西洋关系在美国决定侵略伊拉克之后处于尴尬期，欧洲和北京渴望尝试对单极的美国世界进行一种反制。此外，这一努力出现的那一时期正值欧盟开始认识到中国正快速成为其最大的贸易伙伴，将中国列在包括白俄罗斯、苏丹和津巴布韦在内的声名狼藉的国家名单上无法确切反映欧盟和中国的双边关系。

但是，试图取消武器禁运的决定并没有被很好地实施，一些成员国希望推进这一决定，但另外一些国家则予以抗拒。欧盟在闪烁其词数年之后，最终于2005年5月将这一决定束之高阁，以此回应中国的《反分裂法》，该法似乎会直接威胁台湾地区的“独立性”。然而，整个这一过程的结果仅是增强了外界对欧盟在东亚地区安全方面作为一个行为体的质疑。当美国人看到欧洲试图插足这一被其在传统上视为后院的地区时，华盛顿一阵恼怒。同时，日本和中国台湾也没有对（欧洲）武装它们潜在的地区对手所暗含的对其安全的直接威胁给予理解。但是，在欧洲，关于武器禁运问题的讨论将其关注点在一定程度上转换到欧洲需在东亚事务上进行更好的思考和战略规划。为了向处于该地区的盟国展示其渴望在地区事务中发挥建设性作用，欧盟分别在2004年和2005年与美国和日本开展了东亚安全对话。但如已经指出的，这种对话的效果仅仅是使美国、日本对欧洲取消武器禁运的拦阻制度化了。

在欧洲，关于武器禁运问题的讨论将其关注点在一定程度上转换到欧洲需在东亚事务上进行更好的思考和战略规划。

二、中国台湾、朝鲜和南海问题

自那时起，在从欧盟角度构建一种更强有力的地区安全存在（特别是与美国不同的安全存在）方面几乎没有什么进展。欧盟的若干个别成员国在更广的东亚地区拥有强有力的安全利益和联系，但欧盟作为一个整体，在探索其在该地区安全架构中发挥更大作用方面，被搁在了后排座的位置上。日本、美国这类的地区安全参与者将欧洲的瞎搅和（meddling）视为潜在的不稳定因素，而中国也很快对将欧洲发展为盟友以作为有助于促进中国利益的战略一极失去了兴趣。中国和日本主要将欧洲视为贸易伙伴（并逐渐认为是投资的机会），而奥巴马治下的美国对欧洲的犹豫不决失去了耐心，奥巴马将其精力集中在和日渐繁荣的东方建立联系。奥巴马与之前有着冷战经历的总统不同，对于后者来说，跨大西洋关系是需要被尊崇的伙伴关系且欧洲是一个潜在的战场，奥巴马总统和他的政府则看到了欧洲的失利，不再愿意仅仅受制于历史的理由。

日本、美国这类的地区安全参与者将欧洲的瞎搅和视为潜在的不稳定因素，而中国也很快对将欧洲发展为盟友以作为有助于促进中国利益的战略一极失去了兴趣。

但是，这种将欧洲认为是在东亚的无能的安全行为体的片面看法忽视了欧洲在该地区展开接触的全幅图景，特别是欧洲在促进地区安全方面可以发挥的积极作用。下面，将依次对欧洲与中国台湾、朝鲜和南中国海这三个地区安全问题做些案例探讨。

（一）台湾问题

在去年访问多所台湾（地区）大学时，笔者对岛内的一种民意感到惊讶，即认为欧盟非常关切当前中国如何救助欧洲的问题，而这种关切可能会导致欧盟决定解除对华武器禁运，该举措将对台湾（地区）造成直接威胁。欧洲的官员并没有足够重视台湾（地区）的这种担忧。实际上，欧盟是台湾（地区）的相当积极的支持者和投资者。根据官方数据，欧盟是台湾（地区）最大的外国投资来源地（超过美国）。此外，台湾（地区）"护照"的持有者可免签证在申根区旅行，这是大陆不享有的优待。中国大陆在2005年5月发布旨在压制更大的"台独"运动的《反分裂法》，这被认为是欧盟思考解除对华武器禁运的最后障碍。2008年，欧盟决定设立欧盟—台湾（地区）信息中心，这是欧盟和台湾（地区）开展更大交流的平台，在亚洲地区，欧盟只在日本、韩国、新加坡和新西兰设立了此类信息中心。从欧台（地区）关系中较硬的方面看，一些欧洲厂商已向台湾（地区）出售了武器或是与台湾（地区）有合约，尽管台湾（地区）的绝大多数武器都是购自美国。

作为一种更加公开的宣示，欧洲议会是持续给予台湾（地区）有力支持的来源，它通过定期发布文件和向台（地区）派遣代表团来支持台湾（地区）。2011年年中，在若干议员的努力之下，欧洲议会通过决议，"强烈支持"欧盟—台湾（地区）自由贸易协定。尽管这份决议不具法律上的约束力，但在之后的9月又出现了一次辩论，欧盟委员会和台湾（地区）的官员还进行了正式会谈以讨论自贸协定的可能性。

虽然所有这些都没有表现出欧盟在安全上对台湾（地区）的密切关注，但突显了欧盟在台湾（地区）的利益以及它支持台湾（地区）的意愿。欧洲官方承认"一个中国"且"不支持台湾（地区）参加仅限主权国家参加的国际组织"，但它的确将台湾（地区）视为"工业民主政体"（industrial democracy），其决定给予台湾（地区）免签证待遇是其更大的地区战略的一部分。所有这些表明，欧洲对于台湾（地区）的战略是微妙的，并不仅是从属于美国或中国大陆的对台（地区）政策。从一个欧洲人的角度看，的确有理由不要把对台湾（地区）人的认可推展得太远，因为这样做只会破坏两岸之间的情势，最终给所有人造成负面影响。相反，在不破坏两岸总体关系的情况下可采取一些小的举措来发展与台湾（地区）的关系，展现对台（地区）承诺。

（二）朝鲜问题

在朝鲜半岛问题上，欧盟基本上不被视为一个起作用的行为体。欧洲对外行动署（EEAS）的一位官员曾告诉笔者，根据其经历，中国官员对于为何要与欧方讨论其在六方会谈中的立场感到不确定，而亚欧会议峰会所发表的那些走过场

的（pro forma）声明也反映出这种情况。从外交官的角度看，中国对为何欧盟要关注六方会谈情况感到不解，但欧盟外交和安全政策高级代表阿什顿则在金正日去世后对媒体发表的声明中表示欧盟“正关注着局势发展”。在欧盟的官方网站上，欧盟关于朝鲜的最后一份针对国家的战略文件发表于2002年3月，那是一个从欧洲角度对朝鲜充满极大乐观主义看法的时期。时任欧盟外交和安全政策高级代表索拉纳称：“欧盟加入了由朝韩和美国发起的有关‘朝鲜半岛能源开发组织’的协议，目标是劝说朝鲜冻结并进而取消核项目。作为回报，将在朝建设两座用于发电的轻水反应堆，在第一座反应堆运转之前，朝鲜每年会获得50万吨重油的供给。欧盟发起了大规模的人道主义救助项目。与金正日等的会谈似乎是充满希望的。”

但是这一切在2003年朝鲜退出核不扩散机制后化为灰烬，导致欧洲针对该国的所有努力都暂停下来。因为核问题方面的原因欧盟没有被邀请参加六方会谈，但是欧盟和国际社会在2006年朝鲜进行第一次核试验时一道对其进行了谴责。在表达了这一立场之后，欧盟试图加大介入，在2007年平壤宣布将对核设施进行去功能化后，据说索拉纳曾称，“欧盟要想成为一个参与者而不是最后结账时的买单者”。这则声明听起来预示着欧盟将有更大的介入，但结果却是没有什么进展。

自那时起，没有什么证据表明欧盟在六方会谈或给半岛带来稳定上发挥更大作用方面有什么进展。为回应在朝鲜半岛出现的事件，欧盟发表了若干声明，这些事件包括2008年12月六方会谈的破裂、朝鲜发射通讯卫星、朝驱逐国际原子机构核查人员、“天安号”和延坪岛事件以及近期金正日的去世。在这些年里，陆续有一些代表团访问了朝鲜，一些欧盟成员国也继续在朝开展援助项目，但总体而言，平壤和布鲁塞尔之间并没有什么联系。

处于六方会谈之外，或者更宽泛地说，处于关于朝鲜问题的讨论之外，这一决定并不是欧盟有意做出的。但因为在该地区缺少重大的安全存在，加之2003年六方会谈初期展开时欧盟正考虑解除对华武器禁运（这致使欧盟与其亚洲和美国伙伴的关系后陷入一段紧张期），欧盟在朝鲜问题进程中处于局外是不令人惊奇的。核不扩散仍是欧盟的重要关切，但是在六方会谈框架下或亚欧会议中缺少一种正式的角色，这意味着欧盟没有太多机会进行介入。正如一位中国学者在2009年年底时对笔者所言，“无论如何，东亚是我们的关切，而伊朗问题是你们的关切”。从核不扩散的角度看，这一看法表明，欧盟应该集中精力解决对欧洲安全造成更加直接威胁的伊朗核问题。

（三）南海问题

本文所论及的有关东亚安全的最后一个问题是近期围绕南海海洋空间所产生的争执，以及中国和邻国日本之间在岛屿归属问题上的争端。在过去数年间，因

这些岛屿而起的地区紧张关系已明显升温，且这些非常地区性的问题正慢慢地国际化。受限于条约义务并出于对中国力量增强的持续担忧，美国正逐渐卷入这些问题，而欧盟则在这些争论之外。

与朝鲜半岛问题和六方会谈不同，在南海争端方面并没有什么明确的地区框架可以使欧盟参与其中。与台湾（地区）问题也不同，欧洲在台湾（地区）问题上已有相对连贯的政策，南海问题涉及一系列复杂的地区关系，欧盟作为一个整体还没有以足够增强的方式去发展地区关系。此外，考虑到美国在该地区强有力的安全存在，大多数国家的自然倾向是直接与美国或中国打交道，把它们作为自己的首要盟友。

欧盟已寻求在南海问题上发挥更加积极的作用，把对该问题的新的参与作为加大介入东亚安全事务的跳板。

然而，欧盟已寻求在南海问题上发挥更加积极的作用，把对该问题的新的参与作为加大介入东亚安全事务的跳板。2011年11月，欧洲对外行动署的东南亚事务副主管阿默斯福特（Philippe van Amersfoort）主动表示，“在这一战略形势发展之时，欧盟可以成为一种有用的平衡工具。欧盟已准备好发挥调解人作用”。此外，知名的欧洲学者卡梅伦（Fraser Cameron）在马尼拉指出，欧盟从许多有关海洋共享和争端解决的案例中获得了经验，而这些经验也是东亚可以借鉴的。

当前，对于东亚会不会向欧盟寻求建议或欧盟会不会继续在南海问题上被拒之局外，仍不清楚。可以肯定的是，因为在该地区缺少如美国一样的军事利益，加之和菲律宾、日本这些直接利益方之间不存在条约盟友关系，欧盟发挥作用的确是令人质疑的。但是紧张关系所产生的地区不稳定会给该地区带来动荡，而欧盟在巨大的贸易量和不断增长的投资方面对这一地区又具有依赖性。中国、日本和美国是欧盟最大的贸易伙伴，这些国家之间的安全紧张关系是对欧盟的市场的一种直接威胁。此外，像法国和英国这样的欧洲国家拥有重要的海上力量且与该地区的航运保持深厚联系，这意味着它们可以扮演一种更有力的角色，以补充在外交上的中间人角色。

三、欧盟在东亚应扮演什么角色？

欧洲在东亚安全事务方面已经建立了若干关系网络，但至今未能利用它们以找到合适的角色。

正如我们已经看到的，欧盟在东亚事务中发挥了有限的安全作用。从本文的简短综述中我们知道，欧洲在东亚安全事务方面已经建立了若干关系网络，但至今未能利用它们以找到合适的角色。亚欧会议和欧盟对东盟地区论坛的参与还没有给欧洲带来一种被提升的地区存在，欧盟关注的是通过这些论坛解决影响较广的国际主要议题，亚欧会议就朝鲜半岛问题多次发表声明是一种例外。

对于欧盟所参与的事务，地区强国在很大程度上对其抱有猜疑并质疑其角色，而主要的域外玩家又对它们眼中的欧洲的干涉表示愤怒。关于解除武器禁运的遗留事项为地区安全问题蒙上了一层阴影，美国、日本和台湾（地区）都认识到欧洲的潜在的不忠诚，另一方面，实际上并不能解除禁运这一点又向中国突出表明，欧洲对其并不忠诚且欧洲在国际安全事务方面最终仍会是一个相对无能的行为体。

但是这种消极的评估实在是忽视了欧洲与东亚交往中所具有的一些自然优势和成功。在台湾（地区）问题上，欧盟已设法促成了一种平衡，这种平衡既增进了欧盟与台湾（地区）的联系和贸易，同时也使其与北京保持着热络的关系。台湾（地区）仍是一个争论点，正如中国外交部发言人洪磊2012年2月23日“敦促有关国家不与台湾（地区）建立官方关系”。这则声明之所以会出现，是因为一位台湾（地区）的“高级官员”之前访问了德国、法国和比利时以寻求推进台（地区）欧在“经济合作协定”（ECA）方面的谈判。但是，洪磊还表示，“我们不反对与中国建立外交关系的国家增进在台湾地区的非官方的经济、贸易和文化活动”，这一表态给之前的那则声明增加了些许微妙。这一方式给欧洲（和他者）与台湾（地区）交往留出了空间，反映了两岸关系的提升。或可增强这种解释合理性的是，一位欧洲对外行动署官员告诉笔者，在2012年2月举行的最近一次欧中峰会中并未涉及台湾（地区）问题和对“一个中国”的再次声明，他们对此感到惊奇。这位官员指出，在之前的欧中峰会上，台湾（地区）问题经常是一个激烈争论的焦点，如今它已经明显不为中方所纠结了。

在有关朝鲜半岛的地区安全问题方面，因未参与六方会谈，欧洲的这种缺席者的角色进一步增强了。对于欧盟来说，在较迟阶段使自己介入这一进程是困难的，但欧盟可尝试运用其“软实力”手段在美国所领导的更困难的谈判中发挥支持的作用。如前所述，欧盟的确已设立了一些援助项目，尽管它们在朝鲜退出《不扩散核武器条约》后就被暂停了。欧盟的一些成员国也在朝鲜设有个别援助项目，而且，即便在暂停援助项目期间，欧盟在平壤仍举办了许多双边的培训类会议。正如担任斯德哥尔摩国际和平研究所所长的美国学者季北慈（Bates Gill）在英国下议院所言，“一些在外交上积极的成员国可以在向盟友提供关于朝鲜发展的信息、认识和见解方面发挥作用”。这种联系和信息可以被转化为一种更加积极的角色，正如索拉纳希望欧盟从“买单者”变成“参与者”。考虑到朝鲜前领导人金正日去世后所带来的潜在的机会，欧盟在朝鲜半岛问题上从全球性层面加大参与，并努力确保自己通过更加全面和专心的方式进行介入以从中获益的时机已是成熟。

最后，在南海问题上，欧盟要发挥直接的作用怕是很不可能。欧盟主动提出居中调解似乎未被重视，但欧洲在海洋边界争端解决方面的经验或许正是东亚极为需要的。渔业水域的争端、水下资源的开采权、采取不同划界方式的相矛盾的

地图，所有这些问题欧洲在过去都碰到过，如果能仔细考察其中的若干经验，东亚或许能从中受益。

结 语

正如欧洲学者卡萨里尼（Nicola Casarini）所言，“中美关系的发展将在很大程度上决定东亚的安全动势”。当考虑东亚的安全问题时，上述由与欧洲对外政策制定关系密切的智库（即欧盟安全政策研究所，EUISS——译者）的学者所提出的有洞察力的分析必须谨记于心。在东亚，如果落后迟钝的话，就没有人会认识到欧盟的作用或是不能理解为何欧盟应当有所参与。但是，东亚对欧洲的经济发展至关重要，而且阻止核武器扩散也符合所有欧洲国家的利益。然而，从欧洲视角看，这些问题常在探讨东亚安全时被忽视，讨论通常只是聚焦于北京和华盛顿。

但是，似乎很明显的是，欧盟在提供解决冲突的支持方面将会为自己找到一个合适的位置。应超越仅仅是在“环境和能源安全问题”上有所参与，而是可以在帮助解决诸多地区性冲突方面，努力将欧盟及其利益以一种支援性的方式嵌入其中。如何在不恶化局势的情况下进行一种审慎的、可控的参与，台湾（地区）问题就是一个例子。如能从中吸取若干经验，可在其他问题上有所收获。当然，问题是，如果要对这种方式加以全面运用，就需要欧盟采取一种更具活力和更加全面的对华战略。这种战略欧盟还没有正式制定出来。当前，欧中关系和欧美关系正在很大程度上被变换中的政治流沙（political sands）所影响，将这些流沙变成更加稳固的基础对于欧洲制定针对东亚的宏大战略是至关重要的。

（凌岳 译；李潇潇 校）