

“印太战略”下欧盟南海政策再调整及其动因分析

郁清漪 唐丹玲

摘要：欧盟的南海政策经历了20世纪90年代到南海仲裁案前的“原则性中立”阶段和南海仲裁案后的“有原则的务实主义”阶段，2021年出台《欧盟印太合作战略》后进入再调整阶段。欧盟的“印太”转向意味着其南海政策的逻辑、理念和路径出现了进一步演进，主要表现为地理空间的叙事转换、“战略自主”理念的深度嵌入和介入路径的多样化。这是欧盟对地缘政治现实的认知变化、维护自身经济和安全等多重利益和以“规范性力量”参与全球海洋治理三大因素共同驱动的结果，此外还受到成员国的推动和美欧跨大西洋关系压力的影响。考虑到欧盟南海政策的主要内容和决策方式，中国应统筹经济、政治、安全 and 环境等领域的对欧合作，从而促进南海态势向善发展。

关键词：欧盟；南海；印太战略；战略自主；地缘政治

一、引言

以南海仲裁案（2013-2016）为分界线，欧盟对南海问题的介入程度显著加深。2021年，欧盟在其主要成员国法国、德国和荷兰的推动下，发布《欧盟印太合作战略》。在此之前，欧盟的南海政策归属于其亚洲战略和东亚政策之中，而欧盟的“印太转向”意味着其南海政策的逻辑、理念和路径出现了进一步的演进。

郁清漪，广东外语外贸大学广东国际战略研究院讲师；唐丹玲，南方海洋科学与工程广东省实验室（广州）教授，本文通讯作者，E-mail: lingzistdl@126.com。本文系广东省创新团队项目“南海生态环境权益综合研究”（2019BT02H594）和（GML2021GD0810）的阶段性成果。感谢匿名评审专家和编辑部对本文提出的意见和建议，文责自负。

现有文献对欧盟介入南海问题已有所关注，主要依据时间排序对欧盟的南海政策进行了较为详尽的梳理。有学者认为，自欧盟南海政策形成至今，欧盟整体上确立了“原则性中立”的立场并呈现务实主义的特征。^①另有学者发现，在南海仲裁案期间，欧盟表现出对菲律宾的肯定和支持态度，具有“站队”逻辑，是对“原则性中立”的阶段背离。^②从动因分析看，学界分别从海权再分配和对冲等视角讨论了欧盟对自身利益的维护，从“规范性力量”的视角强调了欧盟在国际海洋事务中的规范推广。^③概言之，当前对“印太战略”背景下的欧盟南海政策着墨较少。

基于此，本文在已有成果基础上，着重对南海仲裁案以来，特别是2021年《欧盟印太合作战略》出台后欧盟的南海政策进行考察，尝试回答“印太转向”下欧盟南海政策的具体内涵及其调整动因，以期为中国处理南海问题提供参考。

二、欧盟南海政策的演进分析

自20世纪90年代至今，欧盟的南海政策经历了从“不甚关心”到“关切”的政策转向，大致可以划分为三个阶段：20世纪90年代到南海仲裁案前的“原则性中立”阶段，菲律宾单方面提起南海仲裁案后的“有原则的务实主义”阶段和2021年《欧盟印太合作战略》出台后的再调整阶段。这一政策演进可以从欧盟公开发表的政策文件、声明和高级代表的发言中勾勒出脉络。

（一）南海仲裁案前的“原则性中立”阶段

欧盟根据《马斯特里赫特条约》于1993年正式成立，其后相继发布了亚洲战略文件和东亚外交和安全政策文件，中欧关系也在此框架下迅速发展。1994年发布的《面向新的亚洲战略》将欧盟当前和未来的亚洲政

① 敬璇琳、刘金源：《务实主义的被动外交——欧盟南海政策的演进及未来走向》，载《欧洲研究》2018年第4期，第67-83页。

② 邢瑞利、刘艳峰：《欧盟介入南海问题：路径、动因与前景》，载《现代国际关系》2016年第5期，第32-39页；刘衡：《欧盟与国际海洋争端解决》，载《欧洲研究》2018年第6期，第106-130页；王传剑、孔凡伟：《欧盟的南中国海政策：解析与评估》，载《东南亚研究》2020年第2期，第81-99页。

③ 刘衡：《海权再分配视角下的美欧对华战略协调与欧盟南海政策变迁》，载《当代亚太》2021年第6期，第102-130页；吴向荣：《对冲视角下的欧盟南海政策》，载《南洋问题研究》2020年第3期，第82-94页；李秀芳：《欧盟以“规范性力量”介入南海问题及其影响》，载《和平与发展》2020年第4期，第76-97页。

策聚焦于经济事务,包括:加强欧盟在亚洲的经济存在、加强国际合作以增进亚洲的稳定、推动亚洲较不繁荣国家和地区的经济的发展、促进亚洲巩固民主与法治以及尊重人权和基本自由等价值;在南海议题上,欧盟仅提及“南沙群岛”,表示应密切关注地区争端(朝鲜、南沙群岛、克什米尔)以及海上航道安全等领域的发展动态。^①2001年发布的《欧洲和亚洲:加强伙伴关系的战略框架》扩大了亚洲的地理范围,并列举了该地区紧张局势和冲突的来源,南海与克什米尔、斯里兰卡、阿富汗边境、亚齐和棉兰老岛、台湾海峡和朝鲜半岛一同并列其中。^②

在亚洲战略框架下,自20世纪90年代到21世纪初期,欧盟对华政策的主要关注点在于与迅速发展中的中国结成经济伙伴关系,在对华政策文件中提及自身对南海问题的观点时表示支持和平谈判解决方案。1995年发布的《中欧关系长期政策》提出,由于中欧共同利益的广泛性以及中国所能发挥的关键作用,欧洲必须将“推动中国尽可能充分参与国际舞台”这一总体目标置于首位;针对南海问题,欧盟仅表示,支持使用和平和谈判方式解决。^③随后,欧盟分别于1998年、2001年和2003年和中国建立了面向21世纪的长期稳定的建设性伙伴关系、全面伙伴关系和全面战略伙伴关系,^④于各自年份发表了对华政策文件。

1998年《与中国建立全面伙伴关系》通讯中提出了中欧建设新伙伴关系的五大目标,即:通过升级政治对话进一步促进中国融入国际社会、支持中国向开放社会转型、推动中国深度融入世界经济、更好利用现有欧洲资源、提升欧盟在中国的形象。针对目标一,欧盟表示将推动与中国在地区可持续发展领域的对话,例如亚洲海洋安全事务。^⑤该文件确定了中欧

① “Towards a New Asia Strategy”, Commission of the European Communities, July, 1994, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:51994DC0314>.

② “Europe and Asia: a Strategic Framework for Enhanced Partnerships”, Commission of the European Communities, September, 2001, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0469:FIN:EN:PDF>.

③ “A Long Term Policy for China-Europe Relations”, Commission of the European Communities, July, 1995, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:51995DC0279>.

④ 《中国同欧盟的关系》,中华人民共和国外交部,2024年10月,https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gjhdqzz_681964/1206_679930/sbgx_679934/。

⑤ “Building a Comprehensive Partnership with China”, Commission of the European Communities, March, 1998, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:51998DC0181>.

关系的前进方向，也为欧盟在南海事务中的立场奠定了基调。欧盟于2001年和2003年先后发布《欧盟对华战略：1998年通讯实施情况和更有效欧盟政策的未来步骤》和《一个日益成熟的伙伴关系——欧中关系中的共同利益与挑战》，两份文件均提及南海问题。前者肯定了自1998年以来欧中关系已按照预期大幅加强，认为在2001年有必要就欧盟对华政策进行微调以进一步发展欧中关系；其中，针对目标一“进一步促进中国融入国际社会”，提出要在双边政治对话中优先关注南海问题，主张加强协商解决南海领土争端，支持继续开展与“南海行为准则”相关的工作。^①后者指出，自2001年以来，欧洲、中国和世界已发生诸多变化，欧盟和中国作为战略伙伴在共同确保和推动和平与发展方面的利益日益紧密，因而要加强寻求解决南海问题方面的合作，此外还包括确保朝鲜半岛和印度次大陆的和平与安全、鼓励缅甸的政治和解与改革等亚洲地区共同关心的问题。^②可以认为，这一阶段，欧盟的关注点在于将中国纳入世界市场和促进中国的对外开放，经济议题的优先性显著。

除亚洲战略外，欧盟专门就东亚地区发布文件。2012年版的《欧盟东亚外交与安全政策指南》对2007年的版本进行了更新，其中重点关注南海问题，将其描述为对地区安全构成威胁、直接关系欧盟利益的三大因素之一（另两大因素分别是朝鲜核武器及弹道导弹计划、台湾海峡紧张局势）。^③文件明确表示，“欧盟及其成员国对南海主权声索不持立场”，与此同时提出四点陈述，“第一，南海对欧盟至关重要（在促进基于规则的国际体系、航行自由原则，南海紧张局势对贸易和投资增长的负面影响和能源安全等方面）；第二，鼓励相关各方依据国际法（特别是《联合国海洋法公约》），通过和平与合作方式解决争端；第三，鼓励东盟和中国在已有合作性外交进程的基础上达成一项行为准则；第四，欧盟及其成员国

① “EU Strategy towards China: Implementation of the 1998 Communication and Future Steps for a More Effective EU Policy”, Commission of the European Communities, May, 2001, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52001DC0265>.

② “A Maturing Partnership-Shared Interests and Challenges in EU-China Relations”, Commission of the European Communities, September, 2003, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52003DC0533>.

③ “Guidelines on the EU’s Foreign and Security Policy in East Asia”, Council of the European Union, June, 2012, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11492-2012-INIT/en/pdf>.

愿意分享其在主权共享或有争议海域的有益经验”。^①这一表述被认为是欧盟在南海问题上持“原则性中立”(Principled Neutrality)的证明,可以理解为支持基于危机管理和国际法的解决方案,同时在主权问题上不持立场、不选边站。^②

(二) 南海仲裁案后的“有原则的务实主义”阶段

2013年1月22日,菲律宾根据《联合国海洋法公约》附件七就南海历史性权利、海洋权益和海洋地物等问题对中国提起仲裁程序,据此成立的仲裁庭先后于2015年10月29日就管辖权和可受理性作出裁决,于2016年7月12日就南海仲裁事项作出“最终裁决”。^③中国对菲律宾单方面提起的仲裁不接受、不参与,对南海仲裁案仲裁庭裁决不接受、不承认。^④

因而,2016年成为欧盟就南海问题密集发声的年份。在“最终裁决”之前,3月11日,欧盟外交事务与安全政策高级代表就南海近期动态发表声明,尽管再次重申“对南海陆地领土和海洋空间声索不持立场”,但是明确要求“声索方根据包括《联合国海洋法公约》及其仲裁程序在内的国际法和平解决争端、澄清主张依据”;与此同时,表达了对维护基于国际法原则的海洋法律秩序的承诺,对在南海岛屿部署导弹的关切和对东盟领导的建立地区信任和安全机制的支持。^⑤6月22日,欧盟委员会发布《欧盟对华战略新要素》,旨在“为未来五年对华互动设立政策框架”;其中,欧盟提及南海航行和飞越自由对欧盟海洋贸易的重要性,并再次要求中国“尊重《联合国海洋法公约》及其仲裁程序”。^⑥7月15日,南海仲裁案作

① “Guidelines on the EU’s Foreign and Security Policy in East Asia”, Council of the European Union, June, 2012, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11492-2012-INIT/en/pdf>.

② Mathieu Duchâtel and Fleur Huijskens, “The European Union’s Principled Neutrality on the East China Sea”, *SIPRI Policy Brief*, February, 2015.

③ “The South China Sea Arbitration (The Republic of Philippines v. The People’s Republic of China)”, Permanent Court of Arbitration, <https://pca-cpa.org/ar/cases/7/>.

④ 《中华人民共和国外交部关于应菲律宾共和国请求建立的南海仲裁案仲裁庭所作裁决的声明》,中华人民共和国外交部,2016年7月12日, https://www.fmprc.gov.cn/nanhai/chn/snhwtlcwj/201607/t20160712_8521047.htm.

⑤ “Declaration by the High Representative on Behalf of the EU on Recent Developments in the South China Sea”, Council of the EU, March, 2016, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/11/hr-declaration-on-bealf-of-eu-recent-developments-south-china-sea/>.

⑥ “Elements for a New EU Strategy on China”, European Commission, June, 2016, https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/joint_communication_to_the_european_parliament_and_the_council_-_elements_for_a_new_eu_strategy_on_china.pdf.

出“最终裁决”三天后，欧盟高级代表就裁决结果发表声明，虽然仍声称“欧盟在主权声索方面不持立场”，但明确表示“欧盟及其成员国作为《联合国海洋法公约》的缔约方，承认仲裁庭的裁决”，此外还表示欧盟强调维护《联合国海洋法公约》规定的自由、权利和义务，特别是航行和飞越自由的根本重要性；欧盟支持中国与东盟尽快达成有效的“南海行为准则”谈判，落实2002年《南海各方行为宣言》。^①

应该指出，南海仲裁庭的裁决结果不具法律效力。中国国际法协会研究认为，“仲裁庭对于菲律宾所有诉求均无管辖权”，与此同时，“仲裁庭错误地否定中国在南海的历史性权利，错误地否定中国南沙群岛、中沙群岛作为群岛的法律地位，错误地将中沙群岛黄岩岛和南沙群岛中的所有岛屿均认定为不能维持人类居住或其本身经济生活的岩礁，并主观臆断中国在南海的相关活动为非法”。^② 国外学者亦指出，仲裁庭对中菲南海争端的裁决被广泛认为是对国际法的异常严格适用，特别是该裁决称包括太平岛在内的南海岛礁均不构成岛屿一旦被允许成为先例可能会损害诸多国家的主张，欧洲国家、美国和日本均有此担忧。^③ 因此，尽管欧盟表示“不持立场”，但欧盟在南海仲裁案前特别强调“尊重《联合国海洋法公约》及其仲裁程序”，在南海仲裁案后“承认仲裁结果”。考虑到仲裁庭仲裁结果缺乏法律效力，可以认为，欧盟在南海问题上已经“选边站”。

值得注意的是，在南海仲裁案裁决期间，2016年6月欧盟发布全球战略文件《共享愿景，共同行动：一个更强大的欧洲》，文件将“对当前战略环境的现实评估和推动建设更好世界的理想诉求”相结合，提出“有原则的务实主义（Principled Pragmatism）将指导欧盟未来的对外行动”。^④ 在“有原则”方面，南海仲裁案后，2019年3月欧盟发布《欧中战略展

① “Declaration by the High Representative on Behalf of the EU on the Award Rendered in the Arbitration between the Republic of the Philippines and the People’s Republic of China”, Council of the EU, July, 2016, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/07/15/south-china-sea-arbitration/>.

② 中国国际法协会：《南海仲裁案裁决之批判》，北京：外文出版社2018年版，第2页。

③ Liselotte Odgaard, “European Engagement in the Indo-Pacific: the Interplay between Institutional and State-led Naval Diplomacy”, *Asia Policy*, Vol.14, No. 4, 2019, p.147.

④ “Shared Vision, Common Action: A stronger Europe”, European External Action Service, June, 2016, https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eugs_review_web_0.pdf.

望》，批评“中国在南海的海洋权利主张以及拒绝接受根据《联合国海洋法公约》做出的具有约束力的仲裁裁决影响了国际法律秩序，并使这一对欧盟经济利益至关重要的海上通道紧张局势的解决变得更加困难”。^①在“务实主义”方面，2018年9月欧盟在题为《连接欧洲和亚洲——为欧盟战略奠定基石》的新亚洲战略文件中并未提及南海，而是将重点置于欧洲和亚洲在交通、数字、能源和人文领域的“联通性”。^②此外，在2018年《第二十次中国欧盟领导人会晤联合声明》和2019年《第二十一次中国欧盟领导人会晤联合声明》中，中欧双方对南海问题的表述并未采用“尊重《联合国海洋法公约》及其仲裁程序、承认南海仲裁”等字眼，仅提及“欢迎中国和东盟国家为达成有效的‘南海行为准则’进行磋商”，同时对“打造开放型世界经济、改善市场准入、推动‘一带一路’与欧盟倡议对接、推进中欧基础设施互联互通、建立中欧共同投资基金、展期《中欧科技合作协定》、将向循环经济转型作为合作重点”等议题进行了重点强调。^③因而，这一时期，欧盟处理南海问题的方法被认为是“有原则的务实主义”的体现，即在坚持国际法原则基础上试图与中国保持良好关系从而务实追求自身利益。^④

（三）欧盟“印太战略”下的再调整阶段

2021年4月，在法国、德国和荷兰的推动下，欧盟出台《欧盟印太合作战略的理事会结论》。这一文件确定了欧盟语境下“印太”的地理范畴，表示欧盟在地区的投入应有利于加强欧盟的“战略自主”，在具有共识的政策领域与地区国家建立合作并与“已宣布印太方案的伙伴”加深合作。^⑤

① “EU-China—A strategic Outlook”, European Commission, March, 2019, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019JC0005>.

② “Connecting Europe and Asia—Building Blocks for an EU Strategy”, European Commission, September, 2018, https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/joint_communication_-_connecting_europe_and_asia_-_building_blocks_for_an_eu_strategy_2018-09-19.pdf.

③ 《第二十一次中国欧盟领导人会晤联合声明》，中国政府网，2019年4月9日，https://www.gov.cn/guowuyuan/2019-04/09/content_5381013.htm；《第二十次中国欧盟领导人会晤联合声明》，中国政府网，2018年7月16日，https://www.gov.cn/xinwen/2018-07/16/content_5306805.htm。

④ “Europe’s ‘Principled Pragmatism’ on the South China Sea”, Theresa Fallon, July, 2016, <https://www.rusi.org/explore-our-research/publications/commentary/europes-principled-pragmatism-south-china-sea>.

⑤ “EU Strategy for Cooperation in the Indo-Pacific—Council Conclusions”, Council of the European Union, April, 2021, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7914-2021-INIT/en/pdf>.

这一文件为欧盟的“印太”转向奠定了基调，其中，南海问题并未被提及，而是在同年发布的战略文件中得到了具体阐述。2021年9月，欧盟正式发布《欧盟印太合作战略》，其中“南海”词频达到4次，分别与国际经济、环境挑战、地缘政治变化和东盟中心地位相关联。针对国际贸易和投资，文件将南海与马六甲海峡和曼德海峡共同列为印太地区“对欧盟贸易至关重要的主要水道”；针对气候变化和环境问题，文件提出“南海占全球渔获量的12%并拥有全球一半以上的渔船”，因而在海洋生物多样性丧失、生态环境恶化和鱼类资源枯竭等方面承受多重压力；针对地缘政治竞争，文件特别点名南海、东海和台湾海峡，认为上述三处的“武力展示和日益加剧的紧张局势可能对欧洲的安全和繁荣产生直接影响”；针对南海争端解决，文件明确表示，“支持由东盟主导的制定有效、实质性和具有法律约束力的‘南海行为准则’的进程”，同时还就东盟对有效的多边主义的承诺和“东盟中心地位”原则表达认同和支持。^①

《欧盟印太合作战略》在涉及“中国”之时，先后提及了中国作为二十国集团（G20）成员的身份和军费增长的情况，认可《中欧投资协定》符合双方利益，表示将与中国共同应对塑料污染和环境衰退、与中国发展“海洋伙伴关系”，申明已向欧盟驻华代表团派遣军事顾问的事实，并承诺将在与中国存在分歧的领域中捍卫欧洲的利益和价值观。除此之外，文件还表示，欧盟将完全依照《联合国海洋法公约》增进印太地区的渔业治理，探索成员国在印太地区加强海军部署的方法，评估在印太地区设立海上利益区域（Maritime Areas of Interest）的可能性。^②

针对中国和菲律宾之间的海上冲突，欧盟继续在南海问题上“拉偏架”、公开支持菲律宾挑衅。^③ 2024年6月20日，欧盟发言人将仁爱礁附近中菲船只冲突事件表述为中国海岸警卫队和海上民兵船只在南海采取危险行动并对菲律宾船只造成损害；认为近期生效的中国海警新规不仅没有缓解反而加剧了紧张局势；中国海警可以在中国主张的整个南海地区拘留

① “The EU Strategy for Cooperation in the Indo-Pacific”, European Commission, September, 2021, https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/jointcommunication_2021_24_1_en.pdf.

② Ibid.

③ 《欧盟在南海问题上“拉偏架”遭中方批评》，载《环球时报》2024年9月3日。

外国人员和船只的新规进一步否定了2016年仲裁庭的裁决结果，破坏了《联合国海洋法公约》的核心原则。^① 2024年9月1日，欧盟发言人将仙宾礁附近中菲撞船事件描述为中国海警船在南海对菲律宾合法海上作业采取危险行动，并对此公开谴责；欧盟认为这些行动侵犯了所有国家根据国际法享有的航行和飞越自由权利。^② 在“南海仲裁案八周年”之际，欧盟发言人公开表示该裁决是和平解决南海争端的“重要里程碑”，同时再次表态认可该裁决具有法律约束力，“包括仁爱礁位于菲律宾专属经济区和大陆架的重要裁定”。^③ 这表明欧盟在南海问题上的“选边”立场没有改变，并有进一步清晰化的趋势。

由于《欧盟印太合作战略》明确欧盟介入印太地区将是“有原则的、长期的”，因而该文件的出台充分展示了欧盟南海政策的再调整，意味着欧盟处理南海问题的空间逻辑已从“亚洲”转向“印太”，“战略自主”理念深度嵌入，介入路径除外交声明和国际法施压以外，还包括涉南海议题的拓展和合作伙伴选择。

三、“印太战略”下欧盟南海政策再调整的内涵及动因分析

在《欧盟印太合作战略》下处理南海问题，意味着欧盟的南海政策呈现出在地理空间、战略自主、议题拓展和伙伴关系四方面的新内涵，这是由欧盟对地缘政治的认知变化、维护自身多重利益的核心诉求、致力于以“规范性力量”参与全球海洋治理三大因素所驱动，同时也归因于成员国的推动和跨大西洋关系的压力作用。

① “South China Sea: Statement by the Spokesperson on Recent Developments”, European External Action Service, June, 2024, https://www.eeas.europa.eu/eeas/south-china-sea-statement-spokesperson-recent-developments_en#.

② “South China Sea: Statement by the Spokesperson on the Latest Dangerous Actions”, European External Action Service, September, 2024, https://www.eeas.europa.eu/eeas/south-china-sea-statement-spokesperson-latest-dangerous-actions_en.

③ “South China Sea: Statement by the Spokesperson on the Anniversary of the Award Rendered in the Arbitration between the Philippines and China”, European Union External Action, July, 2024, https://www.eeas.europa.eu/eeas/south-china-sea-statement-spokesperson-anniversary-award-rendered-arbitration-between-philippines_en.

（一）欧盟南海政策再调整的内涵

第一，地理空间的叙事转换。1994年发布的《面向新的亚洲战略》中，欧盟语境下定义的“亚洲”包括26个国家，分属于东亚、东南亚和南亚。^①2001年发布的《欧洲和亚洲：加强伙伴关系战略框架》将亚洲的覆盖范围进一步扩大，除南亚、东南亚、东北亚外，首次将澳大拉西亚纳入，所涵盖的地理范畴从西部的阿富汗延伸至东部的日本，北起中国南至新西兰。该文件对澳大利亚和新西兰作出特别说明，认为两国因与亚洲国家地理相邻和经济政治相连，应被视为更广泛的亚洲及亚太地区的一部分。^②因而，在较长一段时期内，南海问题被认为是专属于亚洲及亚太地区的事务。因欧洲与亚洲距离遥远，欧盟对南海问题的关注度不高。至2021年4月，欧盟在《欧盟印太合作战略理事会结论》中对印太地区的概念达成一致，将其确定为包括从非洲东海岸到太平洋岛国的地理区域。同年9月发布的《欧盟印太合作战略》进一步指出了印太地区对欧洲的战略重要性。^③欧盟将南海议题从亚洲地理空间转移至印太概念之下，更突出其海洋属性，意味着南海议题不再只是与陆地领土冲突并列的问题之一。同时，印太地区的重要性因地缘政治和地缘经济的力量平衡正在迅速转变而增长。^④南海的战略意义使欧盟亦不再只关心域内海洋事务，而是将作为“全球行为体”参与全球海洋事务视为重要关切。

第二，“战略自主”理念的深度嵌入。欧盟“战略自主”最早属于安全与防务范畴。2016年，欧盟在6月发布的《共享愿景，共同行动：一个更强大的欧洲》中提出“培育战略自主的雄心”这一宏大目标，在11月发布的《安全和防务实施计划》将“战略自主”定义为“在可能时与国际

① “Towards a New Asia Strategy”, Commission of the European Communities, July, 1994, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:51994DC0314>.

② “Europe and Asia: a Strategic Framework for Enhanced Partnerships”, Commission of the European Communities, September, 2001, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0469:FIN:EN:PDF>.

③ “EU Strategy for Cooperation in the Indo-Pacific—Council Conclusions”, Council of the European Union, April, 2021, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7914-2021-INIT/en/pdf>.

④ “Indo-Pacific: Guidelines for Strengthening Dutch and EU Cooperation with Partners in Asia”, Government of the Netherlands, 2020, <https://www.government.nl/documents/publications/2020/11/13/indo-pacific-guidelines>.

和地区伙伴共同行动，在必要时单独行动”。^① 随着英国脱欧、美国特朗普任期开启、中国自信的日益增强以及疫情的全球蔓延，自2021年后，“战略自主”实际上已拓展至欧盟所有政策领域。目前，欧盟战略自主指欧盟在具有战略意义的政策领域不依赖其他国家而具有独立行动的能力，这些政策领域包括防务、经济以及维护民主价值。^② 这意味着“战略自主”成为欧盟处理南海问题的重要理念。在防务领域，欧盟可能会更加重视自身能力建设，从而自主捍卫欧洲的安全利益；在经济领域，欧盟可能会不过度依赖中国并扩展与南海地区其他国家的经济联系，以避免相互依赖武器化。

第三，介入路径的多样化。其一，将南海问题与更广泛的海洋议题相联系。亚洲战略和东亚政策框架下的南海问题主要与经济和安全议题相联系。2021年《欧盟印太合作战略》的内容包含了欧盟对联合国2030年可持续发展目标以及《巴黎协定》的承诺。该文件特别指出两组数据：印太地区“二氧化碳排放量占全球的比重自2000年以来从37%上升至57%，到2030年将占全球能源需求增长的70%以上”；“珊瑚三角区占世界珊瑚物种的76%并养活了该地区1.2亿人”。^③ 因而，南海问题也不再局限于经济和安全议题，而是拓展至气候变化、生物多样性丧失和海洋污染等议题。基于此，菲律宾不顾本国“坐滩”军舰严重损害仁爱礁珊瑚礁生态系统，反而指责中国对南海珊瑚礁造成破坏。^④ 其二，优先与“志同道合”的印太伙伴开展合作。在欧盟之前，诸多国家已发布各自的“印太战略”。时任日本首相安倍晋三于2007年在印度发表“两洋交汇”的演讲，将印度洋和太平洋置于同一地理空间；澳大利亚于2012年在《亚洲时代的澳大利亚》中提出“印太”一词；印度于2015年在《确保海洋安全：

① “Shared Vision, Common Action: A stronger Europe”, European External Action Service, June, 2016, https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eugs_review_web_0.pdf; “Implementation Plan on Security and Defence”, Council of the European Union, November, 2016, <https://www.consilium.europa.eu/media/22460/eugs-implementation-plan-st14392en16.pdf>.

② Mario Damen, “EU Strategic Autonomy 2013–2023: From Concept to Capacity”, *European Parliamentary Research Service Briefing*, July, 2022.

③ “The EU Strategy for Cooperation in the Indo-Pacific”, European Commission, September, 2021, https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/jointcommunication_2021_24_1_en.pdf.

④ 《中方要求菲方撤走非法“坐滩”军舰，避免持续破坏仁爱礁生态环境》，中华人民共和国国防部，2024年7月10日，http://www.mod.gov.cn/gfbw/qwfb/yw_214049/16323222.html。

印度海洋安全战略》文件中首次采用“印太”；时任美国总统特朗普于2017年在APEC峰会上使用了“自由和开放的印太”，并在同年发布的《国家安全战略》中进行专门说明；2019年，东盟提出了《东盟印太展望》。^①因而，《欧盟印太合作战略》表示，将加深与已有印太方案的伙伴之间的合作，包括东盟、澳大利亚、印度、日本和美国等。^②

（二）欧盟南海政策再调整的动因

1. 对地缘政治现实的认知变化

西方是地缘政治思想的起源地，也是19世纪末到第二次世界大战期间地缘政治实践波峰的发生地。^③二战后，欧盟专注于一体化建设以实现永久和平，又由于20世纪90年代苏联解体而使地缘政治色彩进一步淡化。然而，现今大国竞争使欧洲重新审视地缘政治。2019年新当选的欧盟委员会主席冯德莱恩宣布她所建立的委员会是一个“地缘政治委员会”，表示将“建立与美国的关系，确定与一个更加自信的中国的关系，并成为—个可靠的邻居，例如对非洲”。^④法国总统马克龙亦认为，欧洲正处于“悬崖边缘”，需要开始从战略上将自己视为地缘政治力量，否则将“不再掌握自己的命运”。^⑤欧洲已经意识到，将安全交给美国的纯真年代已经结束。^⑥2021年，时任欧盟外交与安全政策高级代表博雷利提出，世界中心正在向印太地区转移，欧盟需要从地缘政治和地缘经济角度考察其后果并明确对印太地区的方法。^⑦《欧盟印太合作战略》使欧盟得以将触角

① Felix Heiduk and Gudrun Wacker: “From Asia-Pacific to Indo-Pacific: Significance, Implementation and Challenges”, *SWP research paper* 9, July, 2020.

② “The EU Strategy for Cooperation in the Indo-Pacific”, European Commission, September, 2021, https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/jointcommunication_2021_24_1_en.pdf.

③ 解楠楠、张晓通：《“地缘政治欧洲”：欧盟力量的地缘政治转向？》，载《欧洲研究》2020年第2期，第2页。

④ “The von der Leyen Commission: for a Union that Strives for More”, European Commission, September, 2019, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_19_5542.

⑤ “Emmanuel Macron Warns Europe: NATO is Becoming Brain-dead”, *The Economist*, November, 2019, <https://www.economist.com/europe/2019/11/07/emmanuel-macron-warns-europe-nato-is-becoming-brain-dead>.

⑥ “How the Eu can Survive in a Geopolitical Age”, Stefan Lehne, February, 2020, <https://carnegeendowment.org/research/2020/02/how-the-eu-can-survive-in-a-geopolitical-age?lang=en¢er=europe>.

⑦ “The EU Needs a Strategic Approach for the Indo-Pacific”, European Union External Action, March, 2021, https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-needs-strategic-approach-indo-pacific_en.

伸至印度洋，通过印度洋连接非洲和中东，并最终延伸到包括南海在内的太平洋。这一战略重心的转移是欧盟对地缘政治时代的一种回应。

2. 维护经济和安全等多重利益

印太地区经济体在全球经济中占据显著地位。该地区占世界 3/5 的人口，创造了全球 GDP 的 60%；疫情前占全球经济增长的 2/3。^① 到 2030 年，24 亿新增中产阶级中的 90% 将集中在印太地区；就南海而言，欧盟约 40% 的对外贸易经过南海。^② 南海声索方中，中国和印度尼西亚是 G20 成员国。此外，东盟方面，于 2015 年底建成东盟共同体，在 21 世纪的数十年中保持了平均 5% 经济增长，成为新兴经济体的重要组成力量和世界经济增长的明星地区。^③ 因此，南海地区的稳定成为欧盟的重要关切，介入南海问题符合欧盟自身的经济利益，东盟经济发展水平的显著提升使欧盟愈加重视东盟市场。2018 年欧盟再次发布了亚洲战略文件《连接欧洲和亚洲：为欧盟战略奠定基石》，其核心是“联通性”。这一联通性指欧洲和亚洲之间的互联互通，包括交通走廊、数字连接和能源合作在内的可持续联通、包容性联通和基于规则的联通。^④ 2021 年《欧盟印太合作战略》再次重申了上述“联通性”，而这一“联通性”的定义已在第 13 次东盟外长会议落实下来，东盟成为欧盟在亚洲和印太事务中的优先选项。^⑤

安全方面，提升自身的地缘政治重要性、维护安全利益，并实践其“全球行为体”角色是欧盟介入南海议题的第二层考量。中国除了在南海申索主权以外，2017 年中国在吉布提新设海军基地。为此欧盟认为应该提升在印太地区的军事存在。成员国方面，自 2014 年以来，法国海军舰

① “The EU Strategy for Cooperation in the Indo-Pacific”, European Commission, September, 2021, https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/jointcommunication_2021_24_1_en.pdf.

② “The European Union in the Indo-Pacific”, France Diplomacy, February, 2023 <https://www.diplomatique.gouv.fr/en/country-files/regional-strategies/indo-pacific/the-european-union-in-the-indo-pacific/>.

③ 《东盟 50 年发展见证全球化和区域一体化进程》，新华社，2017 年 4 月 29 日，http://www.xinhuanet.com/world/2017-04/29/c_1120895152.htm。

④ “Connecting Europe and Asia—Building Blocks for an EU Strategy”, European Commission, September, 2018, https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/joint_communication_-_connecting_europe_and_asia_-_building_blocks_for_an_eu_strategy_2018-09-19.pdf.

⑤ “The EU Strategy for Cooperation in the Indo-Pacific”, European Commission, September, 2021, https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/jointcommunication_2021_24_1_en.pdf.

艇定期在南海巡逻，并对地区国家港口进行访问；2016年，法国部署了一艘护卫舰，搭载美国和欧洲人员穿越南海；2017年，法国在南海和东海进行了航行自由行动，五艘海军舰艇穿越台湾海峡，并访问上海；2018年的一次行动以两艘法国海军舰艇为核心，航程始于澳大利亚，终于越南，并未访问中国港口；2019年，法国主导的航母战斗群中的防空驱逐舰“福尔班”号穿越南海前往越南。^① 这充分展示了欧盟成员国维护航行和飞越自由的诉求。

3. 欧盟以规范性力量参与全球海洋治理的定位

欧盟将南海议题置于“印太”框架下，凸显其海洋属性，应归因于欧盟领导全球海洋治理的迫切意愿。欧盟于2007年出台首份《综合海洋政策》，2009年出台《发展国际维度的欧盟综合海洋政策》，2016年发布《国际海洋治理：我们海洋的未来议程》，2022年发布《为可持续蓝色星球设定航向——欧盟国际海洋治理议程》。上述文件均展示了欧盟对海洋治理的重视程度在不断加强、介入域外海洋事务的积极性在日益增长。

欧盟在国际行动中彰显“规范性力量”特征。^② 在全球海洋规则方面，欧盟是现存海洋法的既得利益者和捍卫者。一方面，欧盟国家是《联合国海洋法公约》的主要制定者，公约的签署和生效使得欧盟国家的海外岛屿拥有丰富的海洋资源。例如，法国在印度洋和太平洋的海外领地使法国专属经济区面积位列世界第二。^③ 另一方面，欧盟作为《联合国海洋法公约》唯一的国际组织缔约方，具有捍卫《联合国海洋法公约》的特殊动力。在海洋环境治理方面，欧洲是环境保护和可持续发展理念的发源地和践行者，并已经在海洋生态环境保护方面取得了显著的成效，发展出地中海模式这一海洋保护和治理的典型模式，为世界其他地区海洋生态环境保护提供了重要参照和良好示范。^④ 与此同时，尽管《联合国海洋法公约》中包含了海洋生态环境保护的具体条款，国际社会已达成多份相关领域的专

① Lise Lotte Odgaard, “European Engagement in the Indo-Pacific: the Interplay between Institutional and State-led naval Diplomacy”, *Asia policy*, vol. 14, No. 4, pp.146-148.

② 郁清漪、隋广军：《欧盟发展援助模式与规范塑造分析——以德国和西班牙为例》，载《复旦外国语言文学》2023年第4期，第90页。

③ “France’s Defence Strategy in the Indo-Pacific”, Ministère des Armées, 2019, https://dkiapc-ss.edu/wp-content/uploads/2020/02/France-Defence_Strategy_in_the_Indo-Pacific_2019.pdf.

④ 唐丹玲、郁清漪：《区域海洋治理的生成逻辑与善治条件：以地中海治理为例》，载《战略决策研究》2023年第7期，第15-36页。

门性公约和协议，但是在南海地区还没有形成海洋环境保护的具体行动框架和计划。这为欧盟以环境保护为切入点介入南海事务提供了空间。

4. 欧盟成员国的推动和美欧跨大西洋关系的压力

在《欧盟印太合作战略》出台以前，法国、德国和荷兰已率先公布国家版印太合作方案。法国于2018年出台《法国和印太地区的安全》，指出该版本是2016年《法国和亚太地区的安全》的更新版，陈述自身作为印太地区常驻国的身份；在南海问题上，主张多边主义的解决方案，呼吁国际动员以应对海洋法的弱化。^①2019年《法国印太防务战略》开篇即表示“法国是一个印太国家”，并将中美竞争的结构效应、多边主义的衰退、地缘战略空间的压缩作为法国需要重申“战略自主”的出发点；文件特别指出，公海具有特殊战略意义，“港口城市和港口设施是实现与大陆腹地连通的高价值资产”。^②2020年，德国发布《印太政策指南》指出，多边主义是德国处理和印太地区关系的指导原则；针对南海问题，表示“2016年7月12日根据《联合国海洋法公约》所载争端解决程序作出的仲裁决定对于南海的海洋权利主张至关重要。”^③同年，荷兰在《印太：加强荷兰和欧盟与亚洲伙伴合作的指南》中提出，印太概念的核心在于连接欧洲与亚洲和大洋洲的印度洋和太平洋航线，其中东海和南海局势正是大国战略竞争已经从经济和技术领域拓展到安全领域的例证；在涉及南海问题时，表示“欧盟应更频繁、更有力地就南海与《联合国海洋法公约》相冲突的事态发展发表意见”，“荷兰将更积极地谈论国际法，包括有关《联合国海洋法公约》和南海问题”。^④在法国、德国和荷兰的共同推动下，《欧盟印太合作战略》最终于2021年正式出台。

美欧跨大西洋关系的压力也是影响欧盟南海政策再调整的动因之一。美国在奥巴马总统和特朗普总统首个任期内，分别推出了“亚太再平衡”

① “France and Security in the Indo-Pacific”, Ministère des Armées, 2018 (updated in 2019), https://franceintheus.org/IMG/pdf/France_and_Security_in_the_Indo-Pacific_-_2019.pdf.

② “France’s Defence Strategy in the Indo-Pacific”, Ministère des Armées, 2019, https://dkiapecss.edu/wp-content/uploads/2020/02/France-Defence_Strategy_in_the_Indo-Pacific_2019.pdf.

③ “Policy Guidelines for the Indo-Pacific”, The federal Government, 2020, <https://www.auswaertiges-amt.de/resource/blob/2380514/f9784f7e3b3fa1bd7c5446d274a4169e/200901-indo-pazifik-leitlinien-1-data.pdf>.

④ “Indo-Pacific: Guidelines for Strengthening Dutch and EU Cooperation with Partners in Asia”, Government of Netherlands, 2020, <https://www.government.nl/documents/publications/2020/11/13/indo-pacific-guidelines>.

战略和“自由开放的印太”概念。作为回应，欧盟于2012年出台《欧盟东亚外交与安全政策指南》，于2021年出台《欧盟印太合作战略》。2016年南海仲裁案后，欧盟追随美国表达了对菲律宾的支持。由此可以认为，欧盟的南海政策整体上与美国保持一致。

四、结论

随着南海战略意义的不断攀升，欧盟对南海问题的态度从90年代初期的“不甚关心”转向当前的“极度关切”，欧盟的南海政策也经历了20世纪90年代到南海仲裁案前的“原则性中立”阶段、南海仲裁案后的“有原则的务实主义”阶段和《欧盟印台合作战略》出台后的再调整阶段。考虑到欧盟对地缘政治现状的认知变化，在南海地区的经济和安全利益，维护国际海洋法和倡导海洋环境保护方面的“优等生”形象，以及跨大西洋关系的压力，欧盟的南海政策转向是可以理解的。同时，由于2021年《欧盟印太战略》的出台，未来欧盟将南海问题作为提升自身在印太地区影响力的重要支点的趋势也是显而易见的。但受到乌克兰危机影响，欧盟可能将关注重心更多置于周边地区，而使南海问题的重要性退居其后。

需要指出的是，欧盟的南海政策仍然有进一步调整的空间。从广义来说，欧盟外交政策的范畴包括共同外交与安全政策以及共同安全与防务政策，还包括贸易政策等欧盟外部行动，以及环境政策等内部政策的外部维度。^①在南海政策上，在涉及共同外交与安全政策及共同安全与防务政策领域，欧盟采取政府间方式决策。在与南海地区经济体的贸易政策上，欧盟采取共同体方式决策。与此同时，欧盟在海洋渔业资源的养护和管理事项上享有专属权能，在“与海洋渔业资源的养护和管理无直接关联的渔业”和“海上运输、船舶安全和海洋污染防治”事项上享有共享权能。^②因此，中国应在充分了解欧盟的外交政策体系和决策方式的基础上，统筹经济、政治、安全等领域的外欧合作，促进南海态势向善发展。

（责任编辑：张 健）

① 斯蒂芬·柯克莱勒、汤姆·德尔鲁著：《欧盟外交政策》，上海人民出版社2017年版，第12-13页。

② 刘衡：《欧盟与国际海洋争端解决》，载《欧洲研究》2018年第6期，第110页。

points out that the U.S. Department of Defense and other federal departments are integrating, actively promoting, and rapidly cultivating local bio-manufacturing forces on a large scale, and strengthening international cooperation, which will have significant negative impacts on China's national security and industrial security in the next stage of the Great Power Competition.

Key words: U.S. Department of Defense; Bio-manufacturing; U.S. -China Relations; Great Power Competition; Weaponized Interdependence

Author: Han Fei, Assistant Research Fellow, Shanghai Library, Institute of Scientific and Technical Information of Shanghai

Empowering Coordinated Development and Security with "New Quality Productive Forces": Logic, Elements, and Practical Pathways

Wang Jing

Abstract: Coordinating development and security is one of the key principles of governance for the Communist Party of China, with new quality productive forces (NQPF) serving as a critical pathway to achieve this goal. By leveraging digital intelligence, optimizing resource allocation, and fostering international cooperation, NQPF facilitates the virtuous cycle between high-quality development and high-level security. In this process, the new-type laborers act as the key carriers, the new-type labor objects serve as the foundational support, and new-type labor tools function as the technological engines. The optimized combination and synergetic advancement of these three functional elements form the intrinsic mechanism through which NQPF generates empowering effects. Through the reinforcement of top-down planning, the optimization of factor allocation, and the establishment of global cooperation networks, NQPF can further promote China's coordinated development and security, enabling steady progress toward Chinese-style modernization on the dual parallel tracks.

Key words: Coordinating Development and Security; New Quality Productivity Forces; Chinese-style Modernization

Author: Wang Jing, PhD Candidate, School of International Relations, Sichuan University

The EU's Readjustment and its Motivations of the South China Sea Policy under the "Indo-Pacific Strategy"

Yu Qingyi; Tang Danling

Abstract: The EU's South China Sea policy has undergone the "principled neutrality" stage from the 1990s until before the South China Sea arbitration case and the "principled pragmatism" stage after the arbitration. Following the release of the "EU Strategy for Cooperation in the Indo-Pacific" in 2021, it entered a readjustment stage. The EU's "Indo-Pacific" pivot

signifies further evolution in the logic, principles, and approaches of its South China Sea policy, manifested in the narrative shift of geographical space, the deeper integration of the "strategic autonomy" concept, and the diversification of intervention methods. This further evolution is driven by three main factors: the EU's changing perception of geopolitical realities, the pursuit of multiple interests including economic and security concerns, and its participation in global maritime governance as a "normative power". Additionally, it is influenced by the push from member states and pressures from transatlantic relations with the U.S. Given the main content and decision-making methods of the EU's South China Sea policy, China should coordinate cooperation with EU in economic, political, security, and environmental fields to foster positive developments of the situation in the South China Sea.

Key words: EU; South China Sea; Indo-Pacific Strategy; Strategic Autonomy; Geopolitics

Authors: Yu Qingyi, Lecturer, Guangdong Institute of International Strategies, Guangdong University of Foreign Studies; Tang Danling, Professor, Southern Marine Science and Engineering Guangdong Laboratory (Guangzhou).

De-coupling or De-risking? Logic and Feasibility of U.S. Economic Security Policy toward China

Liu Ning

Abstract: At present, China's share of the U.S. total import has been declining, and the U.S. is economic decoupling from China. The reason is that security concern dominated the U.S. economic policy and drives the U.S. in reducing its economic interdependence on China in key industrial supply chains. Internal self-sufficiency and external supply stability are two basic dimensions. On the one hand, the U.S. has implemented industrial policy, and has increased domestic investment in science and technology, strengthened the construction of key industries. On the other hand, the U.S. has implemented alliance policy, established scientific and technological as well as economic alliance with its allies, and reduced its ties with China in key industrial supply chain. However, the implementation of the U.S. economic policy toward China remains uncertain. First, the securitization of economic policy does not automatically occur in other countries. Second, the U.S. technological suppression on China will stimulate China's innovation. Third, the complexity of the global industrial division of labor makes the US policy toward China less effective than expected. In the long run, China and the U.S. will keep some economic ties. Both countries' technological and industrial autonomy will intensify, which will also affect the world economic order in the future.

Key words: China-U.S. Relation; Economic Security; Foreign Economic Policy; Industrial Policy; Alliance Policy

Author: Liu Ning, Assistant Professor, School of International Relations, University of Business and Economics