

地区主义转向下欧盟对东盟的政策调试

李莹莹

(同济大学, 上海 200082)

摘要:随着大国战略竞争加剧与“全球南方”整体性崛起,欧盟与东盟的互动逻辑正在发生结构性变化。一方面,欧盟在内外多重危机叠加下推动地区主义由“规范性力量”向“地缘政治欧洲”转向,亟需借助“全球南方”重塑战略影响并推进战略自主;另一方面,东盟的共同体意识与“东盟中心地位”规范持续强化,不再甘居“受援者”与“学习者”,而是以“社会化”策略要求外部大国按照“东盟方式”展开合作。这一双向变动使既有以欧盟为主导的合作模式遭遇“伙伴落差”,并在投资贸易与政治战略两个层面集中暴露。本文立足东盟自身的特殊性,结合近年来欧盟-东盟互动的最新实践,论证欧盟正经由对“东盟方式”的再适应来校准其对东盟政策:其一,强化机制化对话与公开共享,淡化“援助者”姿态;其二,尊重东盟的自主性与中立性,在印太与南海等敏感议题上寻求最大公约数;其三,以《数字经济框架协定》谈判、东盟电网等功能性议题嵌入东盟主导的制度进程,实现合作政策的再校准。研究认为,欧盟对“东盟方式”的再适应,本质上是规范实力相对下降背景下的策略性社会化,其深度与可持续性,将取决于欧盟能否由“规范输出”真正转向“平等共塑”。

关键词: 欧盟; 东盟; 全球南方; 东盟方式; 合作政策校准

DOI: doi.org/10.70693/202606285492

一、引言

当今世界进入新的动荡变革期,大国战略竞争加剧、地缘政治回归与“全球南方”的整体性崛起,共同重塑着国际政治的基本图景。区域合作与地区间主义(inter-regionalism)日益成为大国争取战略空间、塑造国际秩序的重要场域。在这一宏观竞争背景下,作为具有世界性影响力的两大地区组织,欧盟与东盟的互动不仅关乎双边关系本身,更折射出旧有以西方为中心的地区主义范式与新兴“全球南方”地区主义之间的张力。

在两大组织以往近半个世纪的合作中,关系格局长期呈现“欧盟主导、东盟跟随”的非对称特征。欧盟惯于以“规范性力量”(normative power)自居,通过条件性援助、规则输出与价值观外交,将自身的制度模式与治理标准向外扩散。然而近年来,欧盟相继遭遇主权债务危机、难民危机、英国脱欧、民粹主义回潮与俄乌冲突等多重冲击,内部凝聚力下降、对外规范吸引力衰减,其规范性力量的扩散效应与利益拓展能力受到实质性约束。外部冲击导致的脆弱性暴露,促使欧盟重新审视自身的对外战略,欧盟的地区主义正经历由“规范导向”向“地缘政治导向”的明显转向,并试图加速布局“全球南方”、争取地缘政治优势、推进欧洲战略自主。正是在这一政策转变的关节点上,东南亚及其核心制度——东盟,成为欧盟战略再校准的关键对象。

然而,欧盟政策转向所面对的东盟,已非昔日的东盟。东盟作为另一具有重大影响力的特殊地区组织,其规范需求与区域情势正在发生渐进而深刻的演变:共同体建设持续推进,“东盟中心地位”(ASEAN centrality)由一种制度安排逐步固化为被各方反复确认的地区规范,东盟在与外部大国交往中更加强调平等互利的伙伴定位,不再满足于单纯的“学习者”与“接收者”角色。更值得注意的是,面对外部力量,东盟成员国往往采取“社会化”(socialization)策略,即引导大国接受并运用“东盟方式”来达成合作,从而以“弱者的逻辑”实现自身利益与自主性的最大化。这意味着,欧盟若要顺利推进对东盟战略,就不能仅凭物质实力与规范优势单向施压,而必须主动嵌入东盟主导的制度进程。

既有研究大多从欧盟“全球南方”战略布局的总体视角,或从“规范性力量”对外投射的视角,探讨欧盟对

东盟的政策调整,相对侧重欧盟一侧的能动性,而对东盟自身规范结构如何反向形塑欧盟行为的研究尚显不足。本文则尝试转换视角,立足东盟的特殊性与两大组织近年来在投资贸易、政治战略领域的现实分歧,提出并论证一个核心判断:在规范实力相对下降、亟需重新校准对东盟战略的前提下,欧盟正被迫依据“东盟方式”进行适应性调整,通过策略性的社会化参与,实现合作政策的再校准。下文首先剖析双方合作分歧的具体表现及其深层逻辑,继而从对话机制、自主中立与功能性嵌入三个维度,论证欧盟对“东盟方式”的再适应,最后讨论这一再适应的限度与前景。

二、欧盟与东盟的合作分歧

2022年12月,一场纪念东盟和欧盟建交45周年的特殊聚会在欧洲召开。这是双方首次举办“全员”领导人峰会,象征着两大组织关系的升格与联系的紧密化。然而,峰会上的交流同时表明,双方在投资贸易与政治战略两个层面仍存在结构性分歧。这些分歧并非偶发的立场差异,而是“欧盟主导型”旧合作模式与东盟日益强化的平等诉求之间的“伙伴落差”的集中显现。

(一) 投资贸易领域:“援助者”姿态与平等诉求的落差

在经贸合作领域,欧盟委员会主席冯德莱恩承诺到2027年根据全球门户投资战略,向东盟成员国投资100亿欧元,主要用于绿色能源和基础设施建设。然而,东盟经济体的体量与这一投资额不匹配,100亿欧元甚至不到东盟国家经济增速的1%。东盟方面认为,欧盟仍以高姿态进行发展援助,未能与东盟平等合作的初衷相符。柬埔寨首相洪森批评称,双方经济应当互补,随着东盟人口和经济总量的增长,合作应从“援助与接受”转向平等伙伴关系,但欧盟尚未完全改变其对东盟的态度。特别是在此次峰会上,欧盟始终将经贸合作和互联互通作为重点,彰显其对于东盟的影响力,甚至想借用自身影响力改变东盟国家的立场,自然引起了东盟国家的诸多不满。

(二) 政治战略领域:阵营选择压力与战略中立的张力

在政治领域,欧盟与东盟的合作确实有着明显的地缘政治考量——将东南亚国家视为重要合作伙伴和战略抓手。以俄乌冲突为例,欧盟不断强调冲突对全球的影响,从而试图争取东盟的公开支持。但东盟成员国很大程度上保持中立,只有新加坡谴责俄罗斯并实施制裁。菲律宾总统马科斯警告称,“我们拒绝回到冷战时期,(反对)必须根据与哪个超级大国结盟来选择立场”。马科斯强调,东盟“致力于亚太地区的未来应该由亚太国家而不是地区以外的任何其他大国决定的想法”。柬埔寨首相洪森在出席活动时称,不会给“欧洲之火”浇上“亚洲之油”。由此可见,东盟希望与欧盟达成的是自贸协议,而不是获得欧盟方面的施舍,更不想成为大国竞争的棋子。

综上,无论是投资贸易领域的“伙伴落差”,还是政治战略领域的“站队压力”,其共同根源在于:欧盟仍在相当程度上沿用以自我为中心、自上而下的规范输出逻辑,而东盟则以强化中的“东盟中心地位”规范予以回应。要弥合这一落差,欧盟唯有改变互动方式本身——亦即,学会以“东盟方式”与东盟打交道。

三、欧盟对“东盟方式”的再适应

“东盟方式”是指该组织在处理成员国间关系以及与外部大国交往时的特有方式。这种方式强调在多边框架下通过对话与协商解决争端,注重平衡与包容性,避免强权干预和外部干涉。东盟的合作方式具有独特的灵活性与包容性,它不仅仅局限于传统合作,还包括文化交流和社会建设等多维度的互动。从规范理论的视角看,“东盟方式”并非一成不变,而是在与外部规范的互动中经由“本土化”(localization)不断再生产——东盟既吸纳外部规范的有益成分,又以自身的认知前提对其加以改造,从而维系规范的自主性。正因如此,外部大国要在东南亚有效行动,往往需要经历一个被“东盟方式”反向社会化的过程。

承接上文所言,欧盟在峰会上所提出的援助“100亿欧元”的全球门户策略,在东盟方面遭遇了一定的挑战。一方面,东盟认为欧盟的全球门户计划仍然是一种单方面的援助;另一方面,东盟认为欧盟企图用全球门户策略争取东盟在政治议题上的表态,影响东盟的中立态度。这两方面的反馈可以鲜明地体现东盟始终坚持“平等”、“中立”和“包容”的东盟原则。因此,欧盟积极运用东盟方式解决这两方面的难题,是顺利推进欧盟-东盟合

作的关键。近年来的实践显示，欧盟正从对话机制、自主中立与功能性嵌入三个维度，对“东盟方式”作出系统性再适应。

（一）加强对话协调，强调合作的公开与共享

欧盟与东盟通过召开联合工作委员会会议，频繁相互接见对方集团重要人物，不断就欧盟-东盟关系最新发展及印太地区和全球问题交换意见。2023年2月，第30次东盟—欧盟联合合作委员会会议在雅加达召开。会议强调双方战略伙伴关系，拥有共同利益。2023年8月，第19届东盟-欧盟经济部长会议在印尼三宝壟市召开，会议表示，进一步加强东盟与欧盟之间的贸易和投资关系。2023年12月，欧盟-东盟领导人会议在布鲁塞尔召开，该会议标志着欧盟与东盟在战略伙伴关系框架下的进一步合作。

在增强型欧盟-东盟区域对话工具（E-READI）的支持下，欧盟将继续与东盟进行广泛的实质性政策对话。E-READI是一个促进欧盟与东盟国家深化合作的重要平台，通过加强政策协调和信息共享，推动双方在气候变化、公共卫生、数字经济等领域进行深入交流。例如，在气候变化方面，E-READI使欧盟为东盟提供技术支持和资金援助，帮助其提升应对能力，同时东盟的挑战也反馈给欧盟，促进双方在全球气候治理中的协同合作。E-READI的成功不仅体现在具体领域的合作成果上，还在于其建立的机制化对话平台，提升了欧盟与东盟在全球治理中的战略协同，为两大区域提供了加强多边合作、共同应对全球性挑战的有效工具，推动了双方在全球舞台上的更紧密合作。

在具体项目层面，欧盟反复申明“全球门户”并非单方面援助，而是基于互利的合作关系。欧盟通过与东盟共同制定与实施项目，确保东盟在规划与执行过程中拥有充分的话语权与参与度，以此缓解东盟对“条件性援助”的疑虑。值得关注的是，2025年欧盟将“全球门户”与东盟自身的旗舰项目相对接：在2025年全球门户论坛上，欧盟明确表态支持“东盟电网”（ASEAN Power Grid）等区域互联互通项目，强调由东盟主导项目议程、欧盟提供配套融资与技术。这种“东盟提需求、欧盟做配套”的模式转变，相较于2022年单方面宣布投资额的做法，更贴近东盟所期待的平等共建，体现了欧盟在合作方式上的实质性再适应。

（二）充分考虑东盟的自主性和中立性，找到欧盟与东盟的最大公约数

针对“站队压力”的顾虑，欧盟在涉及东盟核心利益的敏感议题上，逐步学会尊重东盟的自主性与中立性，主动寻求双方的最大公约数，而非强求一致立场。在2024年2月召开的第24届欧盟-东盟部长级会议上，欧盟始终明确尊重东盟的中立性和自主性，表示其合作目标是促进区域的可持续发展和稳定，而不是在政治议题上施加影响。在南海问题上，欧盟、东盟在声明中强调了南海和平、安全、稳定以及南海航行和飞越自由的重要性，认为应尊重国家主权和领土完整，根据包括1982年《联合国海洋法公约》（下称《公约》）在内的公认的国际法原则以和平手段解决争端。与个别国家期待的有所不同，声明没有在南海问题上发表激烈的“刺激中国”的言辞，欧盟、东盟在涉南海政策和行动上似乎仍刻意与美国保持着一定的距离。这既表明欧盟希望充分考虑东盟的舒适度、通过尊重东盟的战略自主，来使欧盟的南海政策对东盟更具吸引力。

无独有偶，2022年3月，欧盟出台《安全与防务战略指南》，再次肯定了东盟领导下的“印太”安全建制的积极作用，并提出要通过东盟地区论坛，进一步强化自身在印太地区的安全存在，该举措强化了欧盟与东盟的认同感。除此之外，在2023年2月第30次东盟—欧盟联合合作委员会会议上，欧盟重申致力于加强东盟—欧盟合作，并在印太战略中维护东盟中心地位。双方将根据《东南亚友好合作条约》《东盟宪章》《东盟印太展望》的原则，探讨在《东盟印太展望》的四个优先领域和《欧盟印太合作战略》的七个优先领域寻求合作。由此可见，欧盟充分尊重东盟在印太地区的自主性，获得了东盟国家的信任，在2024年2月召开的第24届欧盟-东盟部长级会议中，欧盟成功促成了双方在联合声明中加入对俄罗斯的谴责与对乌克兰的支持。这一来之不易的共识，恰恰说明：唯有先尊重东盟方式，欧盟才能换取东盟在其关切议题上的有限合作。

（三）嵌入功能性合作，以低敏感议题深化制度化社会化

在对话机制与自主中立之外，欧盟还以经贸、数字、互联互通等低敏感、高收益的功能性议题为突破口，将

自身嵌入东盟主导的制度进程,实现更深层次的制度化社会化。最具代表性的进展是欧盟—东盟《数字经济框架协定》相关合作与区域数字治理对接:面对数字经济这一双方利益高度契合的领域,欧盟选择以技术标准对接、数据治理对话与能力建设支持等方式参与,而非强行输出自身规则,从而避免触动东盟对“数字主权”与战略自主的敏感神经。在区域互联互通方面,欧盟将“全球门户”资金更多投向由东盟设定优先序的项目,如清洁能源、数字基础设施与可持续交通,使援助议程“东盟化”。

这一维度的意义在于:功能性合作的渐进积累,能够在不直接挑战东盟规范底线的前提下,持续增进双方的相互信任与制度黏性,进而为更敏感议题上的合作创造条件。从规范本土化的逻辑看,欧盟正是通过在低敏感领域反复实践“协商一致、尊重舒适度”的东盟方式,逐步被纳入东盟的社会化轨道;而东盟则借助欧盟的资金与技术充实自身议程,同时牢牢守住议程主导权。双方由此形成一种“东盟定规则、欧盟做贡献”的新型互动样式,成为欧盟合作政策再校准的微观基础。

四、结语

随着大国竞争加剧和“全球南方”崛起,欧盟与东盟作为两大重要地区性组织,在全球政治经济体系中的地位愈发突出。然而,欧盟在与东盟合作中面临着内部矛盾与外部环境变化的挑战,影响了其规范性力量的扩展及利益拓展。因此,欧盟亟需调整对东盟的战略,以应对“全球南方”的变化,推动欧洲战略自主。东盟则进一步强化了共同体意识与“东盟中心地位”。在与欧盟合作中,东盟不想仅仅充当被动角色,而是更加强调平等互利的合作关系。

由于上述原因,尽管欧盟与东盟在纪念建交45周年峰会上展现了更加紧密的联系,但在投资、贸易和政治战略领域依然存在显著分歧。欧盟的投资承诺与东盟期望存在差距,东盟希望平等参与合作,而非仅接受援助。在政治领域,欧盟希望通过合作获得东盟在地缘政治议题上的支持,而东盟则更倾向于保持中立,避免成为大国竞争的棋子。两种变动的交汇,使得既有“欧盟主导型”合作模式在投资贸易与政治战略领域集中暴露出“伙伴落差”。

本文论证表明,为弥合分歧、推进合作,欧盟正经由对“东盟方式”的再适应来校准其对东盟政策:在对话机制上,强化机制化、公开共享的协调,淡化“援助者”姿态;在自主与中立上,尊重东盟的战略自主,在印太、南海等敏感议题上寻求最大公约数;在功能性议题上,以数字经济、东盟电网等合作嵌入东盟主导的制度进程,实现制度化社会化。三个维度共同指向一个判断:欧盟对“东盟方式”的再适应,本质上是其规范实力相对下降背景下的策略性社会化,是“地缘政治欧洲”在东南亚不得不作出的现实选择。

应当看到,这一再适应仍有其限度。欧盟的“规范惯性”并未根本消除,其“全球门户”投资规模、价值观附加与战略意图,仍可能与东盟的平等诉求及中立立场再度产生摩擦;东盟内部的异质性也使其“中心地位”面临持续的协调成本。因此,欧盟对“东盟方式”再适应的深度与可持续性,最终取决于欧盟能否真正完成从“规范输出者”向“平等共塑者”的角色转变。唯有如此,欧盟与东盟的合作才能超越短期的地缘算计,成为应对全球化挑战、推动区域与全球和平发展的稳定力量。

参考文献:

- [1] 关欣,连晨超. 欧盟—东盟战略伙伴关系的特点及限度[J]. 国际观察, 2021, (06): 79-99.
- [2] 文峰,谭佩琳. 欧盟与东盟的规范互动及其利益拓展——“规范性力量”的视角[J]. 东南亚研究, 2023, (01): 87-105.
- [3] 顾苏. 欧盟“全球南方”政策的调整——基于地区间主义视角的分析[J]. 欧洲研究, 2024, 42(5): 115-146.
- [4] 陈菲,蒲文杰. 从“规范接受者”到“秩序共塑者”: 欧盟对全球南方的认知流变与政策调整[J]. 国际论坛, 2025, 27(4): 3-24.
- [5] 耿协峰,陈灵芝. 超越“欧盟中心主义”: 全球南方地区主义研究的进展[J]. 欧洲研究, 2025, 43(3): 32-60.
- [6] 李雪威,李佳兴. 战略伙伴关系框架下欧盟与东盟的合作[J]. 欧洲研究, 2025, 43(1): 53-74.
- [7] 魏玲,陈子恒. “东盟中心”规范的历史过程和演变机制[J]. 外交评论(外交学院学报), 2024, 41(3): 104-126.

- [8] 王振玲. 欧盟对外战略转变及其东亚安全政策新动向[J]. 东南亚研究, 2022, (6): 96-113+156. DOI: 10.19561/j.cnki.sas.2022.06.096.
- [9] 颜欣. 体系压力、安全认知与东盟地区安全治理机制变迁[J]. 世界经济与政治论坛, 2019, (2): 76-105.
- [10] Zhang Yun. The Logics of the Weak in International Politics: ASEAN's External Relations with Major Powers in the Asia-Pacific Region[M]. Beijing: Social Sciences Academic Press (China), 2010.
- [11] Acharya, Amitav. How Ideas Spread: Whose Norms Matter? Norm Localization and Institutional Change in Asian Regionalism[J]. International Organization, 2004, 58(02): 239-275.
- [12] European Union External Action. A Strategic Compass for Security and Defence[EB/OL]. (2022-03-21)[2025-12-21]. https://www.eeas.europa.eu/eeas/strategic-compass-security-and-defence-0_en.
- [13] 安峥. 东盟欧盟首次“全员”峰会有何特殊? [N]. 解放日报, 2022-12, (004): 1-3.
- [14] 宋玮. 东盟东盟峰会召开, 欧盟投资 10 亿欧元, 菲总统: 不会卷入地缘冲突[EB/OL]. 搜狐网, https://www.sohu.com/a/618307789_121469946, 访问日期: 2022-12-27.
- [15] 中国社科院欧洲研究所副研究员. 欧盟“热捧”东盟弦外有音[J]. 环球, 2023, (18).
- [16] Enhanced Regional EU-ASEAN Dialogue Instrument (E-READI)[EB/OL]. <https://euraxess.ec.europa.eu/worldwide/asean/enhanced-regional-eu-asean-dialogue-instrument-e-readi>, 访问日期: 2026-06-28.
- [17] 南海之声. 专家解读: 欧盟东盟涉南海声明的弦外之音[EB/OL]. <https://vscs.cri.cn/m/20240207/6d6f1114-ef2b-1e14-813b-b1e6c0d0510e.html>, 访问日期: 2026-06-28.
- [18] European Union External Action. A Strategic Compass for Security and Defence — For a European Union that Protects Its Citizens, Values and Interests and Contributes to International Peace and Security[EB/OL]. (2022-03-21) [2023-12-21]. https://www.eeas.europa.eu/eeas/strategic-compass-security-and-defence-0_en.
- [19] 东盟商机. 东盟—欧盟推进合作[EB/OL]. https://www.sohu.com/a/733801659_121119270, 访问日期: 2026-06-28.
- [20] ASEAN-EU. Joint Ministerial Statement of the 24th ASEAN-EU Ministerial Meeting[EB/OL]. (2024-02-02). <https://asean.org/joint-ministerial-statement-of-the-24th-asean-eu-ministerial-meeting/>.

The EU's Policy Recalibration toward ASEAN amid the Regionalist Turn

Yingying Li

(School of Politics and International Relations, Tongji University, Shanghai, China)

Abstract: As major-power strategic competition intensifies and the "Global South" rises as a collective force, the logic underpinning EU-ASEAN interaction is undergoing structural change. On one hand, amid compounding internal and external crises, the EU is steering its regionalism away from "normative power" toward a "Geopolitical Europe," urgently seeking to leverage the Global South to rebuild its strategic influence and advance strategic autonomy. On the other hand, ASEAN's sense of community and its norm of "ASEAN centrality" continue to strengthen; no longer content to remain a "recipient" or "learner," ASEAN now employs a "socialization" strategy to require external powers to engage on the terms of the "ASEAN Way." This two-way shift has exposed a "partnership gap" in the existing EU-led cooperation model, surfacing most acutely in the domains of investment and trade and of political strategy. Grounded in ASEAN's own distinctiveness and drawing on the most recent practices of EU-ASEAN interaction, this paper argues that the EU is recalibrating its ASEAN policy through a re-adaptation to the "ASEAN Way": first, by reinforcing institutionalized dialogue and open, shared cooperation while playing down its posture as a "donor"; second, by respecting ASEAN's autonomy and neutrality and seeking the greatest common ground on sensitive issues such as the Indo-Pacific and the South China Sea; and third, by embedding itself in ASEAN-led institutional processes through functional agendas such as the Digital Economy Framework Agreement (DEFA) negotiations and the ASEAN Power Grid. The study concludes that the EU's re-adaptation to the "ASEAN Way" is, in essence, a strategic socialization undertaken against the backdrop of its relatively declining normative power, and that its depth and sustainability will hinge on whether the EU can genuinely shift from "norm export" to "co-shaping among equals."

Keywords: European Union; ASEAN; Global South; the ASEAN Way; cooperation policy recalibration