

欧盟与世界丛书

丛书主编：陈志敏 戴炳然

欧盟对外行动署的制度研究

王 磊 著

 上海人民出版社

欧盟与世界丛书

丛书主编：陈志敏 戴炳然

欧盟对外行动署的制度研究

王 磊 著

 上海人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

欧盟对外行动署的制度研究/王磊著.—上海:
上海人民出版社,2015

(欧盟与世界丛书)

ISBN 978-7-208-13298-6

I. ①欧… II. ①王… III. ①欧洲国家联盟-对外政
策-研究 IV. ①D814.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 220583 号

责任编辑 潘丹榕

封面装帧 王小阳

本书由上海文化发展基金会图书出版专项基金资助出版
本书获中国博士后科学基金第七批特别资助

欧盟对外行动署的制度研究

王磊 著

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.co)

世纪出版集团发行中心发行 上海商务联西印刷有限公司印刷

开本 635×965 1/16 印张 24 插页 4 字数 339,000

2015 年 10 月第 1 版 2015 年 10 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-208-13298-6/D·2734

定价 58.00 元

丛书总序

20 世纪是欧洲大变身的百年。在这之前,欧洲因为率先实现了技术突破,发展了资本主义的生产方式和民族国家的政治形式而一跃成为世界的主宰。然而,欧洲列强之间的争斗也在 20 世纪上半叶引发了人类历史上最为惨烈的两次世界大战。其结果,一方面欧洲退出了世界超级强权的行列;另一方面,也为人类历史上全新的地区一体化实践开启了大门。意识到欧洲国家地位的衰落,也为了永久结束欧洲各国内部之间的战争,六个西欧国家在 20 世纪 50 年代初启动了欧洲一体化进程。经过半个多世纪的发展,欧洲联盟的成员国不断增加,具有了单一的货币,高度一体化的内部政策,统一的对外经济和商业政策,以及不断发展起来的共同外交和安全政策。欧盟的经济总量与美国相当,在对外贸易、投资和援助领域领先世界各国,其核心成员国占据了联合国安全理事会的两个常任理事国席位,在全球核大国俱乐部中也拥有两个席位。欧洲一体化让数个世纪的宿敌实现了和解,并让欧洲继续跻身世界主要力量的行列。

进入 21 世纪后,欧洲联盟经历大规模的扩大,目前成员国已经增加到 28 个,拥有 5 亿人口。此外,还有土耳其、马其顿、冰岛、黑山共和国和塞尔维亚等国被赋予入盟候选国地位,正在就加入欧盟进行谈判。2009 年 12 月,欧盟的《里斯本条约》最终生效,给欧盟一体化注入了新的动力。为了进一步提升欧盟在世界上的影响,条约对欧盟的原有对外政策体制进行了重大改革:赋予欧盟独立的国际法人地位;设立了常设的欧洲理事会主席一职;设立了常设的欧盟外交与安全政策高级代表一职,统一负责欧盟政府间主义的外交与安全政

策和超国家主义的原欧共同体对外关系事务；建立了高级代表领导的欧洲对外行动署；原欧共同体驻外使团全面转化为欧盟驻外使团，并受欧盟对外行动署的领导。

当然，在一体化继续向前推进的同时，欧盟也面临三大严峻的挑战。首先，欧洲联盟的深化或扩大进程正在进入瓶颈阶段，继续向前推动欧洲一体化的能力遭遇严重的信任危机。在扩大方面，土耳其的入盟问题迟迟不能解决，暴露出欧洲在扩大方面的困境；在深化方面，法国和荷兰民众 2005 年对《欧盟宪法条约》的否决显示欧洲民众对欧盟联邦化进程的努力缺乏支持，这将制约欧盟今后任何大幅度深化欧盟一体化的努力。其次，欧盟经济在 2008 年开始爆发的全球经济和金融危机中受创严重，不仅经济实力受到削弱，作为欧洲一体化最为重要的成就之一的欧元也因此陷入危机。作为一个主要依靠经济力量和制度吸引力来发挥国际影响的国际行为体，欧盟目前遭遇的经济困难将明显制约欧盟在国际上发挥影响的抱负。最后，可能也是影响最为深远的是，面对非西方世界的崛起，欧盟在全球政治经济中的长期地位陷入相对衰落。欧盟内部加强一体化的努力也许会放缓这一相对衰落的进程，但长期趋势似乎难以根本改变。

鉴于欧盟面临的上述挑战，国内外学者已经展开了对欧盟重要性的辩论，一些学者认为欧盟已经处在衰落的下降通道，一些学者坚持欧盟仍然是世界的第二超级强权。在本丛书的主编们看来，就长期趋势而言，欧盟在国际体系中地位相对下降也许是不可避免的；但在当下和未来 30 年中，欧盟以其联盟和成员国的实力与影响仍将是世界主要力量之一，今后也仍会在国际事务中发挥重要作用，因此也将是中国双边关系中的关键伙伴，以及中国全球战略中不可或缺的重要一环。对欧盟与世界关系进行系统和深入的研究，其意义不言自明。具体而言，对欧盟与世界关系的研究至少有以下四方面的重要意义：

第一，从国际关系研究而言，欧盟与世界各国、各地区和各个国际组织的相互关系是当前国际关系研究的重要组成部分，对国际关系的全局有其影响，也是地区和全球问题解决过程中不能回避的方面。

第二，从对外政策的机制研究而言，欧盟的对外政策机制具有高度

的特殊性,包含了超国家主义的对外经济政策和政府间主义的外交、安全和防务政策,形成了联盟和成员国共同参与欧盟对外关系的多层对外政策体系。在一定意义上,这是一个罗伯特·库珀(Robert Cooper)所谓的“后现代体系”,而不是一个放大的民族国家。对它的研究不仅可以丰富我们的国际关系和对外政策的理论研究,也是我们构想在其他地区或在全球层面发展区域或全球治理机制的经验源泉。

第三,就外交政策的模式研究而言,欧盟在国际舞台上发挥影响主要是以“民事力量”的面貌出现的,即主要依靠非军事手段来发挥影响。在欧盟周边地区,欧盟主要通过周边政策对周边国家的国内制度和内外政策实行“欧洲化”改造,在其他地区则依靠经济、规范和制度的影响力来扩大影响。对于实行和平发展外交战略和旨在推动建设和谐世界的中国而言,欧盟发挥影响力的方式显然有众多可资借鉴的地方,值得我们加以认真研究。

第四,就中欧关系研究而言,欧盟与中国的关系正在进入一个复杂化的新阶段。对于双方而言,双边关系既有着巨大的合作机会,也蕴含着各方面的挑战,需要双方站在更高的角度重新审视这一关系的各个方面和各个层次。同时,中欧关系已经全面超出双边关系的范畴,而具有日益重要的全球层面影响,既关系到中国和其他国家双边关系的发展,也关系到中国在地区和全球事务中影响力的发挥。

基于上述理由,本丛书的主编们提出了出版“欧盟与世界丛书”的设想,并得到了复旦大学国际关系与公共事务学院、上海市欧洲学会和欧盟委员会让·莫内教授项目的共同支持。复旦大学是国内最早设立欧洲研究的高校,在欧洲研究方面具有40多年的历史,聚集了一批在欧盟经济、外交、法律方面的研究人员。上海市欧洲学会作为联系上海欧洲研究学界的桥梁机构,近年来在推动上海欧洲研究方面作出了大量的努力。从1998年欧盟委员会启动第一轮中欧高等教育合作计划以来,欧盟委员会对包括复旦大学在内的中国高校的欧洲研究提供了大力的支持,并通过陈志敏和戴炳然两位教授获得的让·莫内教授项目对本丛书的出版给予了直接的支持。我们相信,在三方机构的支持下,本丛书的出版将会是一个长期的和可持续的计划,必将有力推动中

国学者对欧盟,特别是欧盟对外关系的研究。

最后,我们也要特别感谢上海人民出版社对本丛书计划的大力支持。上海人民出版社在国际问题研究领域有着高品质出版社的良好声誉。我们也希望在出版社各位同仁的努力下,本丛书的学术质量可以得到全面保证。

编 者

欧盟与世界丛书

- | | |
|---------------------------------|-------------------------|
| 欧盟对外行动署的制度研究 | 王 磊 著 |
| 欧盟经济外交——欧盟在
对外经济关系中的作用 | [英]斯蒂芬·伍尔考克 著
张晓通 等译 |
| 移民与融入——伊斯兰
移民的融入与欧洲的文化边界 | 伍慧萍 著 |
| 中欧关系新管窥——以国际
体系转型及全球治理为视角的分析 | 叶 江 著 |
| 中国对欧投资——基于政治与制度的分析 | 简军波 等著 |
| 欧洲化的双向运动——法国与
欧盟共同安全与防务政策 | 张 骥 著 |
| 欧盟与 21 世纪的多边主义——对有效性的探求 | [英]卡罗琳·布沙尔 等著 |
| 概念分歧与中欧关系 | 潘忠岐 等著 |
| 关于欧洲宪法的思考 | [德]尤尔根·哈贝马斯 著 |
| 全球气候变化治理中的中美欧三边关系 | 薄 燕 著 |
| 中国、美国与欧洲：新三边关系中的合作与竞争 | 陈志敏 等著 |
| 国际关系理论：欧洲视角 | [意]马里奥·泰洛 著 |

目 录

丛书总序	1
第一章 欧盟对外政策一体化与里斯本改革	1
一、里斯本改革与欧盟对外政策一体化	1
二、里斯本改革:超越欧盟对外政策一体化研究	7
三、研究设计与结构安排	12
第二章 欧洲对外政策一体化的历史逻辑	18
一、“史前时期”:欧洲政治与外交合作的启动 (1945—1990 年)	20
二、欧盟共同外交与安全政策(1991—2009 年)	38
三、小结	47
第三章 欧洲制宪和里斯本改革	50
一、《欧洲宪法条约》——被否决的巨大飞跃	50
二、《里斯本条约》——新的欧盟共同外交路线图	53
三、里斯本改革与欧盟对外行动署	56
四、小结	67
第四章 欧盟对外行动署的理论分析	70
一、外交与外交机构:欧盟对外行动署的新挑战	72
二、国际关系理论与欧盟对外行动署	81
三、能力-期望差距与欧盟对外政策一体化的困境	87
四、新制度主义与欧盟对外行动署的创建	90

五、机制:让能力实现转化	97
六、小结	105
第五章 欧盟的“外交部”:欧盟对外行动署的组建	110
一、从“欧盟外交部”到欧盟对外行动署	110
二、里斯本改革:有关欧盟外交机构与决策机制的条约 规定	114
三、欧盟对外行动署的诞生:从构想到现实	124
四、小结	142
第六章 机构设计:欧盟对外行动署的文本解读	146
一、欧盟对外行动署的法律基础:重组中的高级代表制度 ..	147
二、组建欧盟对外行动署的机构设计方案之争	166
三、欧盟对外行动署的法律属性:“别具一格、自成一体”	175
四、欧盟对外行动署的机构设计	180
五、欧盟对外行动署的资源:人事与预算安排	216
六、小结	222
第七章 权能博弈:欧盟对外行动署的运行解读	231
一、欧盟对外行动署:法律人格与法律能力	231
二、欧盟对外政策过程中的欧盟对外行动署	234
三、欧盟对外行动署与其他欧盟机构的互动	244
四、小结	260
第八章 欧盟对外行动署的运行:案例分析	265
一、欧盟对外行动署与欧盟危机应对机制建设	267
二、欧盟对外行动署与欧盟发展援助与合作政策	280
三、机构间关系	290
四、小结	300

第九章 欧债危机背景下的欧盟对外行动署	306
一、欧债危机与欧盟对外行动署	306
二、欧盟对外行动署运行中浮现的问题	310
三、外交体制的里斯本创新	315
四、欧盟对外行动署的组建与机制运行:2010—2015 年	318
专用术语中英文参照表	325
附录 2010 年 7 月 26 日《欧盟理事会关于设定欧盟对外 行动署的组织及其运行的决定》(2010/427/欧盟)	328
参考文献	346
后记	372

第一章

欧盟对外政策一体化与里斯本改革

总会有那么一天,到那时,……,所有的欧洲国家,无须丢掉你们各自的特点和闪光的个性,都将紧紧融合在一个高一级的整体中;到那时,你们将构筑欧洲的友爱关系……¹

——维克多·雨果

必须记住,再没有比着手率先采取新的制度更困难的了,再没有比此事的成败更加不确定、执行起来更加危险的了。²

——尼科洛·马基雅维利

一、里斯本改革与欧盟对外政策一体化

2014年8月30日,欧洲联盟(以下简称“欧盟”)特别峰会在布鲁塞尔召开,这次峰会的重要议题之一是选举新任欧洲理事会主席,并任命新的欧盟外交事务与安全政策高级代表。经过欧盟各国领导人的谈判与磋商,波兰总理唐纳德·弗朗齐谢克·图斯克(Donald Franciszek Tusk)当选欧洲理事会主席;特别峰会当天还任命意大利外交部长费黛丽卡·莫盖里尼(Federica Mogherini)为新任高级代表。欧洲议会还于7月15日投票批准欧洲人民党候选人、卢森堡前首相让-克劳德·容克(Jean-Claude Juncker)担任欧盟委员会主席。11月1日,容克正式从若泽·曼努埃尔·杜朗·巴罗佐(Jose Manuel Durao Barroso)手中接过欧盟委员会主席的职位,而莫盖里尼也开始接替凯瑟琳·阿什顿(Catherine Ashton)行使高级代表的职权,正式开始了各自的五年任期。12月1日,赫尔曼·范龙佩(Herman Van Rompuy)结束自己五年

的两届任期,将欧洲理事会主席一职移交给图斯克。这标志着自《里斯本条约》(The Treaty of Lisbon,以下简称《里约》)生效以来,欧盟顺利完成了三个最重要职位的交接,掀开了欧洲历史新的一页。

《里约》于2009年12月1日正式生效之后,欧盟开始大幅推进机制调整,其改革内容主要包括以下八个方面:(1)欧盟机构统一使用“欧盟”称谓,以欧盟取代共同体,赋予欧盟以法律人格;³(2)在结构性调整上,《里约》取消了《马斯特里赫特条约》(以下简称《马约》)所确立的欧盟三个支柱的架构;⁴(3)在机构改革上,欧洲理事会成为欧盟正式机构并设立欧洲理事会常任主席一职,调整欧洲议会规模,改革欧盟理事会的表决机制、组成方式、会议方式及主席等,改革欧盟决策程序,调整欧盟委员会的组成及主席选举,对欧盟法院的名称及管辖权进行了改革;⁵(4)在欧洲层面加强民主;⁶(5)调整并重新划分欧盟的权能,分为专属权能、共享权能、政策协调权能,以及采取支持、协调和补充行动的权能;⁷(6)调整并重新组合欧盟对外关系部门和方法,试图加强联盟对外关系的一致性与协调性;⁸(7)在现有条约规定的基础之上,进一步加强弹性一体化的机制;⁹(8)关于武装侵略情况下的相互协助¹⁰与应对恐怖主义和其他灾害时的相互团结条款等。¹¹其中有关对外关系领域的机制改革与建设备受关注。长期以来,欧盟一直渴望在对外关系上能够用一个声音说话,加强欧盟整体的外交力量。《里约》的一系列新规定都是在谋求加强欧盟作为一个重要的国际行为体在世界舞台上所发挥的作用。

作为后《里约》时代专为负责欧盟对外关系事务而组建的重要机构,新生的欧盟对外行动署(European External Action Service, EEAS)将协助欧盟负责外交事务与安全政策的高级代表开展工作,并与欧洲理事会和欧盟委员会相关机构,以及成员国外交部门进行协调与合作。里斯本改革后重组的高级代表制度进一步整合了之前分散在各个机构之下的对外关系权能,即高级代表将实现双重任职,既包括改革前由高级代表负责的采取政府间主义决策模式的共同外交与安全政策(Common Foreign and Security Policy, CFSP)和共同安全与防务政策(European Security and Defense Policy, ESDP/CSDP,后调整为 Common Se-

curity and Defense Policy),又替代轮值主席国担任外交事务理事会主席,还兼任欧盟委员会主管对外关系的副主席,并协调委员会权能下的对外行动的其他方面。由欧盟委员会负责的欧盟对外政策继续依据共同体模式运作。根据《里约》的规定,欧盟对外行动署的人事组成主要有三个来源,即欧盟理事会总秘书处、欧盟委员会相关部门以及成员国外交部门。

由此,我们就不得不思索欧盟为什么会在后《里约》时代着力推进欧盟层面外交机制的调整、改革与组建,及这对其对外政策一体化带来的影响。特别是欧盟对外行动署的成立是否达到了提升欧盟对外政策一致性、有效性和协调性的目标?我们可以从欧盟对外政策一体化、对国际行为体属性的追求和构建,以及这一过程中一直浮现的“能力-期望差距”及其应对三个视角来理解上述问题。

欧盟对外政策一体化

自第二次世界大战结束以来,欧洲一体化经过了半个多世纪的发展,这项声势浩大的“欧洲工程”(European Project)为欧洲赢得了相当宝贵的持久和平与稳定,逐步恢复并发展壮大了欧洲的国际影响力。一体化的重要目标之一,是整合各种外交力量与资源,实现欧洲各国对外政策的整体协调,提升欧洲的国际地位。为达成这一目标,欧洲共同体(以下简称“欧共体”)/欧盟成员国从各个方面入手,在政治与安全领域初步展开了合作尝试;在遭遇挫折之后又选择以推进经济领域的合作与一体化为切入点,努力推动欧洲一体化在各个领域的深入和拓展,并努力建设体系合理、行之有效的欧洲共同外交。¹²历时数十年之后,欧盟已经成为了国际舞台上一个重要的国际行为体。“可以说,欧盟已经在一个国际行为体可能涉及的对外政策的几乎各个领域都发展出了自己的政策和行动能力。而且,这种政策和行动能力对国际关系造成了重要影响。”¹³因此,欧洲共同外交建设在一体化进程中具有显著而重要的地位,它已经深入到成员国主权的核心领域。¹⁴因此,正确认识欧洲共同外交的结构组成以及发展脉络,把握其内在本质,在一体化、欧盟对外政策等多个理论与政策研究领域具有特殊意义。

但是,六十多年的欧洲一体化研究中,多数主流一体化理论都将视角重点放在了经济、社会、文化和政治等领域,相对较少关注欧共体/欧盟在对外关系领域的一体化建设,包括其在对外政策领域的运作,只有为数不多的欧洲研究学者¹⁵对这些领域投以较多的关注。但若要真正理解欧盟一体化的未来发展方向及欧盟对外政策,就无法回避对其外交机制的考察。¹⁶近年来,国外欧洲研究学界关于欧盟对外政策及其国际行为体属性建设的学术讨论越来越热烈,特别是随着欧盟共同外交与安全政策的逐步推进,研究欧盟对外政策的学者对欧盟发展共同外交与安全政策的分析亦不断增多,其中欧盟推进联盟层面的外交机制建设与共同外交与安全政策的研究成为一个非常重要的主题。¹⁷

这一学术新趋势正与欧盟对外关系领域一体化建设实践的深化和拓展相吻合:冷战结束之后,“欧洲发生了巨大的变化,这些激烈的变革既为欧共体/欧盟带来了机会,又对其造成了挑战”¹⁸。随着之后前南斯拉夫地区的一系列危机和科索沃战争等事件带来的外在压力,以及欧盟对贸易、人权、发展和环境等问题的日益关注,它在对外关系领域的行动日益活跃,欧盟的存在本身以及它的作为和不作为都对国际关系和其他行为体产生重要的影响。

随着2004年和2007年¹⁹两次大规模东扩,以及克罗地亚于2013年7月3日正式加入,欧盟成员国数量达到了28个。规模的增大一方面给欧盟实施共同的外交和安全政策带来了历史性机遇,但与此同时也让欧盟外交政策决策变得更加复杂和困难:一是成员国数量急剧增加,而各个成员国具有自身的外交政策考虑,多元化使得在某些具体的外交政策领域达成一致意见更为困难,这对欧盟的决策程序和制度安排带来了巨大挑战;²⁰二是成员国数量的递增,极大地增加了欧盟对外政策所覆盖的具体领域,共同外交与安全政策的内容变得更加丰富,需要进行重新调整。这就要求欧盟的对外政策决策必须更加高效,执行和实施更为灵活有效。

欧盟的国际行为体属性

在当今世界,欧盟不论是在经济贸易领域还是在政治、外交和安全

领域都被普遍视为一个具有举足轻重地位的国际行为体。虽然欧盟在多个政策领域具有超国家属性,但是它仍然不是严格意义上的主权国家,也同一般意义上的政府间国际组织有着显著区别。²¹

欧盟的国际行为体属性可以从内在和外部两个方面来体现。一方面,作为欧盟第一支柱的欧共体被赋予了独立的国际法律人格,在经济贸易领域可以同其他国际行为体签署国际协议,对外派出和接受使节,参加国际组织等;随着共同外交与安全政策和欧洲安全与防务政策的实施和推进,欧盟在外交与安全政策领域也加强了联盟层面的合作。在外部,由于欧盟及其成员国的综合实力,欧盟在国际关系的几乎所有领域(不论是经济、贸易、环境、发展援助与合作、人道主义援助,还是传统的外交、安全与防务领域)都被视作是一个重要的行为体。

但是在《里约》赋予欧盟独立的法律人格之前,学界对于欧盟的国际行为体属性是存在争议的。针对欧盟国际行为体属性的最直接和明显的挑战是,《里约》之前的欧盟条约和法律都没有明确赋予欧盟国际法律人格,即欧盟不能像欧共体那样与其他国际法主体缔结国际协定。特别是在外交和安全政策领域,欧盟发展的第二支柱是一项政府间合作,同遵循共同体模式的第一支柱之间存在天壤之别:欧盟机构无法超越成员国政府独立制定和实施政策,欧洲理事会甚至在《里约》之前都不被认作是欧盟的法定机构。

随着《里约》获得通过,欧盟被赋予了完全的国际法律人格,欧洲理事会也成为欧盟的正式机构。《里约》还打破了传统的三个支柱架构:高级代表负责处理联盟的对外关系事务,在国际上代表欧盟开展工作,而作为协助高级代表的欧盟外交机构,欧盟对外行动署将担负起欧盟对外政策的多个领域,并领导派驻世界各地的140个欧盟驻外使团和代表团,协调其与成员国驻外使领馆的工作。因此,不论是在国际行为体的内部属性还是外部属性方面,欧盟在联盟层面组建外交机构对于提升欧盟的国际行为体属性都具有重要意义。

“能力-期望差距”及其应对

不可否认,欧盟在对外政策一体化领域取得了显著成就,在涉及对

外政策的相关机构组建和改革方面都实现了明显突破,取得了显著进展,在涵盖共同外交与安全政策、共同安全与防务政策、共同贸易政策、发展援助与合作、扩大与邻国和人道主义援助等政策领域不无成效,然而其对外行动机构和对外政策决策模式仍未能使欧盟得以有效应对冷战后和 21 世纪欧洲及全球范围内出现的纷繁复杂的挑战。在欧盟机构和决策程序的有效性和一致性与包括欧盟成员国在内的各方行为体对其赋予的心理期望之间存在巨大落差。²²

欧盟的多项对外政策及相关对外政策决策程序与执行机构面临着“低效率”、“缺乏可信度”与“在国际舞台上缺乏真正影响”的困境。虽然欧盟一直追求在对外政策方面实现“用一个声音说话”,但在处理严重的政治危机时,联盟很少一致对外;“经常以迥异的声音说话,对同一问题提出不同的解决方案”。²³

从《马斯特里赫特条约》经《阿姆斯特丹条约》(以下简称《阿约》)再到《尼斯条约》(以下简称《尼约》),欧盟都没有采取实质性的措施来提高决策效率,强化对外政策决策。而且,在欧洲一体化进入新阶段和面临国际格局重大变革的背景下,欧盟在对外政策领域迎来更大挑战和责任,其对外政策决策体制和机构设计日益彰显其滞后性。“能力-期望差距”(Capabilities-Expectations Gap)造成了欧盟对外政策决策与执行的巨大赤字,表现为:(1)没有指向清晰充足的内容,涉及面广,妨碍了明确的优先选择和行动;(2)联合行动大都不及时,形象低下;(3)机构力量太弱,过于依赖“三驾马车”机构和理事会轮值主席制度;(4)财政支持不足;(5)成员国缺乏将共同对外政策框架应用于解决与自身有着特殊关联性的问题和领域的意愿;(6)安全和防务部分犹豫不决而被严重阻滞。²⁴

2001 年底欧盟领导人莱肯峰会发表的《莱肯宣言》,提及欧盟机构改革尤其是对外政策决策机制与对外关系机构调整与重组的必要性。当时的欧盟 25 国元首与政府首脑在矛盾与妥协中于 2004 年 6 月通过了《欧洲宪法条约》文本,决意对欧盟对外政策的决策与执行体制进行重大调整:《欧洲宪法条约》文本决定设立外交事务理事会,将外交事务理事会从总务理事会中分离出来;设立欧盟外交部长及其领导下的欧