

EU Foreign Policy in Transition
Pragmatically Coping with Challenges

欧盟对外政策转型 务实应对挑战

金玲 著

中国国际问题研究院出版基金资助

欧盟对外政策转型： 务实应对挑战

金 玲 著

 世界知识出版社

图书在版编目(CIP)数据

欧盟对外政策转型：务实应对挑战 / 金玲著. —北京：世界知识出版社，2015.11

ISBN 978-7-5012-5085-1

I.①欧… II.①金… III.①制海权—文集 IV.①E815-53
中国版本图书馆CIP数据核字（2015）第265631号

责任编辑
责任出版

范景峰
王勇刚

书 名

欧盟对外政策转型：务实应对挑战
EU Foreign Policy in Transition: Pragmatically Coping with Challenges

编 著

金 玲

出版发行

世界知识出版社

地址邮编

北京市东城区干面胡同51号（100010）

网 址

www.ishizhi.cn（世知网）

电 话

010-65265923（发行） 010-85119023（邮购）

经 销

新华书店

印 刷

北京艺堂印刷有限公司

开本印张

720×1020毫米 1/16 16½印张

字 数

233千字

版次印次

2015年12月第1版 2015年12月第1次印刷

标准书号

ISBN 978-7-5012-5085-1

定 价

45.00元

版权所有 侵权必究

代序

在迅速变动的国际力量格局中，欧盟是一支独特而又重要的力量。长期以来，对于欧盟是否拥有“外交政策”和“对外政策能力”？是否能够被看做“外交政策的主体”？又具有哪些国际行为特征？这些议题一直都在挑战着传统的国际关系理论和国际关系学者。因为欧盟本身的制度结构有别于迄今所有的国家制度体系，而国际关系和外交理论关注的对象主要是国家和国家的对外行动能力和对外行动方式。要将既非国家又非国际组织的欧盟放进既有的理论框架，未免显得削足适履。

金玲博士长期从事欧盟对外政策问题研究，最近她将自己有关欧盟对外政策的研究和考察汇集成书，并试图解答欧盟对外政策的独特性、多元性等问题。作者回顾了各派国际政治理论的论述，认为现实主义解释主权国家的外交政策行为，科学行为主义关注外交政策的形成过程，结构现实主义强调主权国家外交政策形成过程中的结构性因素，建构主义理论强调外交政策形成过程中的观念因素，而“外交政策分析”既强调科学研究方法和定量研究，也主张传统的历史方法，兼容并蓄，与欧盟对外政策契合。作者的理论意图是解析欧盟对外政策能力在政策环境、决策机制及政策工具的制约下，如何不断调整其对外政策的优先目标。

为了达到这个目的，作者依次梳理了欧盟共同外交与安全政策的起源，以及这一支柱逐渐获得超国家特性历程；从行为体和制度合作等角度考察了欧盟对外政策；分析了欧盟与对外政策相关的多领域、多层次和动态治理的内部力量结构、决策机制和政策工具；以及欧盟对外政策外部环境的变化、内部环境的变化、内外因素的互动等，还将欧盟对非

洲政策调整作为案例，深入地解剖麻雀，以中欧关系作为重点，观察欧盟对新兴国家的战略调整。

作者认为，外部力量变化造成的压力和内部结构调整带来的驱动，使欧盟对外政策走向务实道路。在希腊债务危机引起的欧盟内部力量失衡，经济社会压力加重，成员国之间协调发生困难，欧盟整体实力下降，而外部则出现世界力量重组，周边局势动荡，新兴国家崛起的情况。在这些变动中，欧盟对外政策目标，战略优先和政策工具的使用都出现了变化，乃至转型。为了应对危机叠加的局面，欧盟对外政策开始更加聚焦经济外交，更加聚焦周边国家和地区，更加重视新兴国家，价值观外交更多地让位于务实外交，对“多边主义”采取灵活处理，更多地从地缘政治和地缘经济的角度审视欧盟利益和欧盟作用。

本书虚实结构，理论与实证并举，有助于读者了解并理解欧盟作为一个对外政策主体的特性、角色和作用。

周 弘

目 录

导 言	1
一、受结构性因素驱动的长期性趋势	1
二、具有重大影响战略调整	3
三、理论框架	4
四、基本结构	5
第一章 欧盟：独特的对外政策行为体	7
第一节 角色多元化	7
第二节 多层决策体系	21
第三节 倚重软性对外政策工具	26
第二章 欧盟对外政策转型的外部环境	34
第一节 新兴力量的上升	34
第二节 周边出现动荡	43
第三节 美国战略东移的影响	52
第三章 对外政策转型的内部力量	60
第一节 增长和就业危机	60
第二节 内部力量重组和分化	66
第三节 一体化面临多重挑战	74
第四章 欧盟对外政策的务实转型	87
第一节 对外政策目标：现实主义回归	87
第二节 成员国合作方式：灵活性调整	99
第三节 战略优先的再聚焦	109
第四节 政策工具的适应性调整	118

第五章 调整对非政策：转型的集中体现..... 135

第一节 欧盟对非政策调整的背景 135

第二节 欧盟对非洲政策目标和机制调整 142

第三节 欧盟对非洲价值观外交的调整 153

第四节 和平与安全政策的调整 159

第五节 对非援助政策调整 165

第六节 对非经贸政策转型 171

第七节 对非能源政策调整 183

第六章 转型中的中欧关系 192

第一节 对华政策目标和优先的调整 192

第二节 中欧在气候变化领域内的务实合作 202

第三节 欧洲是建设“一带一路”的重要伙伴 214

主要参考文献..... 233

中文著作类 233

英文著作类 234

英文论文及文件 237

主要中英文译名对照表..... 252

后 记..... 254

导 言

作为国际社会一支重要的力量，欧盟对外政策在一系列内外因素的作用下，正发生重大调整，总体方向是朝着现实主义回归。虽然并未放弃价值观外交，但欧盟的外交政策越来越重视获取现实的经济和安全利益，强调“互惠和责任”原则；在推动“有效多边主义”方面，也采取更为现实的灵活立场，在“有效性”和“多边主义”之间重建平衡，为了自身的利益，不惜以双边，甚至以单边行动代替多边主义。同时，经济外交和周边外交上升为欧盟对外政策议程中的优先议题。伴随对外政策目标和优先次序的调整，欧盟对外政策工具也经历相应转型，主要表现为贸易政策工具更具主动性和扩张性；援助政策表现出明显的收缩以及“安全化”趋势；更频繁地使用欧盟共同安全和防务政策框架下的制裁手段；以及将欧盟框架下的军事行动向加强“意愿联盟”行动能力的方向调整。

一、受结构性因素驱动的长期性趋势

欧盟对外政策的务实调整，很可能是一种长期的趋势，而非权宜之计，因为驱动这种调整的是一系列结构性因素。

欧盟政策制定的外部环境发生了重要变化。首先，以新兴力量上升为特点的国际力量转移改变了欧盟对其国际地位的自我认知，增加了其竞争压力，推动其重新界定与新兴力量之间的关系。欧盟认为新兴力量的发展一方面为其提供重要的发展机遇，另一方面又在现实利益和规则领域对其构成竞争，直接影响欧盟及其民众的福祉和利益。基于此，欧

盟需要重新校准与新兴国家的关系，一方面需要把握新兴国家市场潜力，服务于内部增长和就业的目标，另一方面需要利用其在规制领域内拥有的力量优势，通过各种双、多边场合主导未来的规则塑造，维持其国际秩序转型中的影响力。

其次，欧盟周边安全环境发生重大改变，制约了欧盟全球行动能力。当前，欧盟同时面临传统安全关切和非传统安全威胁，其长期经营的“稳定和繁荣”之弧，正演变为“动荡之弧”。东部周边，乌克兰危机引发的欧俄冲突使得冷战后的欧洲安全秩序面临挑战，传统安全关切回归。南部周边，叙利亚陷入持久内战，利比亚国家内部派别冲突以及伊斯兰国的崛起，使欧盟更直接受到非法移民对内部安全的冲击。难民危机和不断上升的恐怖主义威胁将是其在很长时间需要应对的挑战。欧盟将不得不集中有限的对外政策资源，应对周边乱象。

此外，美国的战略东移与欧盟对外政策转型几乎同时发生，也是影响欧洲的转型选择的重要的外部环境因素。美国战略东移直接影响欧美在安全领域内的分工模式，欧洲将不可避免在其周边安全问题上承担更大的责任。此外，随着美国战略东移，欧美由于在亚太地区的战略优先不同，双方的合作与协调方式同样面临考验。

内部政策环境发生的变化，包括因债务危机而加剧的增长和就业危机、内部力量关系模式的改变，以及一体化当前面临的难题，也推动欧盟向务实方向调整其对外政策。

欧盟增长和就业形势的不断恶化和普遍进行的紧缩政策，限制了欧盟调动对外政策资源的能力，迫使其进行一定程度的战略收缩。严峻的增长和就业形势，迫使欧盟加大对外政策服务于经济目标的力度，尤其是利用其统一大市场的杠杆力量，推行扩张的贸易政策。

债务危机的政治效应也不可忽视。当前欧洲不仅分裂为新老欧洲，还有南北欧洲、欧元区和非欧元区之分。欧盟内部原有的力量平衡被打破，无论是法德之间的力量平衡，还是欧盟机构和成员国之间以及不同成员国之间的力量平衡都出现了明显变化，力量关系模式面临重塑；欧

盟范围内疑欧力量显著上升，挑战主流政党的内外政策。

此外，欧洲一体化进程受阻，增加了协调对外政策的复杂性。英国的“脱欧公投”、希腊危机以及正在不断加剧的难民危机，产生了相互叠加的效应。多重危机背景下，成员国互信降低，社会疏离感上升，民族主义情绪、历史仇恨复燃、相互指责增加，严重妨碍了成员国之间以及成员国与欧盟的合作。欧洲不仅在现实中呈现出更加复杂的多样性，在思维模式上差异也日益增加。异质性导致成员国之间妥协困难，合作艰难。近年来，欧盟内部不同成员国，根据不同的议题和利益构建意愿联盟的趋势走强，大国集团、次区域国家之间的协调与合作表现出更多的灵活性。而成员国利益分化更是增加了欧盟对外政策的协调难度。

二、具有重大影响战略调整

欧盟作为国际社会重要的影响力量，其对外政策调整和转型的方向，具有格局性影响意义。

第一，其对外政策调整关乎大国关系的走向。欧盟对外政策调整既涉及欧俄关系、中欧关系，也涉及欧美关系。在务实理念和优先周边的外交政策下，欧俄能否实现和解，重建欧洲安全结构；中欧关系能否继续在务实合作的基础上，不断扩大共识，共同应对全球挑战；欧洲能否在逐渐承担自身安全责任的基础上，在对外政策领域内保持更多的独立性，都会对当前国际体系的转型产生深远影响。

第二，作为重要的传统力量，欧盟如何认知新兴力量的上升，如何界定新兴国家带来的机遇和挑战，并以此为基础与新兴国家展开务实合作，同样具有格局性意义。传统力量与新兴力量的合作与竞争方式，不仅直接影响新兴力量的崛起环境，更是影响国际秩序的未来走向。

第三，欧盟政策调整关乎广大发展中国家，尤其是非洲地区的发展。欧盟对非政策调整是其对外政策转型的集中体现。长期以来，欧非关系受援助—受援模式主导，欧盟通过附加条件的经贸和援助政策，在

非洲推行其治理模式，但成效甚微。欧盟当前推动欧非关系从援助模式向平等互惠的伙伴关系转型，调整其价值观外交，聚焦和平与安全、经贸与能源等欧非共同利益聚合的领域。如果欧盟对非政策能够真正突破樊篱，实现上述转型，将明显改善非洲自主发展的前景。

三、理论框架

欧盟对外政策是一种特殊现象，它的出现对国际关系理论提出了巨大的挑战。主要原因是，分析欧盟对外政策转型首先需要理解欧盟对外政策的独特性。与主权国家相比，欧盟对外政策领域的治理体系具有明显的多层治理体系特征，其行为体具有高度多元化和异质性特征，既包含28个成员国，也包括欧盟不同的机构，它们在不同的领域内拥有各自的权能，既相互协调，又相互竞争，是欧盟作为国际行为体独特性的主要来源。从决策体系来说，欧盟对外政策由于涵盖了不同的政策领域，而拥有不同的决策体系，具有显著的多层次、复杂性特征。

一个公认的事实是，几乎没有一种理论能够很好地解释欧盟对外政策。^① 对于这样一个特殊的行为体，把握其对外政策，既需要从行为体视角分析其对外政策的影响力，也需要从对外政策过程角度，分析制度机制如何制约其对外政策行为、不同成员国之间合作与协调方式如何影响其行为方式，并以此为基础分析作为独特的对外政策行为体其政策如何受到内外环境因素的驱动。金斯伯格认为在分析欧盟对外政策时，回避用一种理论的做法是明智的。因此，分析欧盟对外政策需要一个多元视角的折中理论。

本书尝试以外交政策分析的理论框架剖析欧盟对外政策转型的原因和具体表现。外交政策分析（Foreign Policy Analysis，以下简称FPA）可

^① Adianhyde-price: "Interests, Institutions, and Identities in The Study of European Foreign Policy", Ben Tonra and Thomas Christiansen, *Rethinking European Union foreign policy*, Manchester: Manchester University Press, 2004. pp99.

以用来分析欧盟对外政策这种特殊的现象的主要优势恰是其理论的折中性，即FPA多元的国际关系理论基础，避免了运用单一理论的局限性。外交政策分析作为国际关系理论的一个分支，强调外交政策的分析过程中的多维度分析，超越国家中心论的分析视角，综合行为体的互动、决策机制、政策工具以及内外决策环境等多方因素，全面展现行为体对外政策全貌。

在外交政策分析理论框架下，本书的分析建立在如下假设基础上。欧盟的对外政策能力受到其政策环境、决策机制以及政策工具的影响。在国际力量转移、内部行为体日益分化、政策工具局限性日益凸显的背景下，欧盟对外政策能力呈现下降的趋势，欧盟据此不断调整其对外政策目标和优先，对外政策整体表现出务实性转向。本书共分为六章。前四章从一般意义上论述欧盟对外政策的构成、调整的驱动力以及务实性的政策转向。后两章选取欧盟对非洲政策调整以及中欧务实合作作为案例，分析上述各方面的调整如何在欧非关系和中欧关系中得到体现。

四、基本结构

第一章论述欧盟作为特殊国际行为体在对外政策领域的独特性。重点分析欧盟成员国、欧盟机构在对外政策不同领域内的权能分配以及相互作用方式；对外政策不同领域内不同的决策机制以及欧盟对外政策所依赖的主要政策工具，力图呈现欧盟对外政策全图。

第二章到第四章是文章的主体部分，运用外交政策分析理论就欧盟对外政策外部环境、内部环境的变化以及内外因素共同推动下欧盟对外政策目标、优先和政策工具所进行的调整进行分析。主要观点是内外政策环境作为欧盟对外政策转型的根本力量，推动欧盟对外政策进行务实调整，主要表现为对外政策目标的现实主义回归，成员国寻求灵活的合作方式，对外政策优先的战略收缩以及政策工具的适用性调整。

第五章选取欧盟对非政策调整的案例，呈现欧盟对外政策务实转型的背景、动因和表现。非洲国家是欧盟对外政策的传统优先，近年来在一系列因素的作用下，欧盟对非政策出现了较为显著的调整。通过对调整背景、目标变化、制度机制改革以及对非政策在具体领域内的发展变化的分析，包括和平与发展、对非援助、经贸以及能源合作等，说明欧盟对外政策务实转型进程。

第六章论述转型中的中欧关系。中国作为新兴国家的典型，欧盟对华政策调整也是观察其对外政策转型的重要视角。本章的主要内容包括欧盟对华政策目标和重点的务实调整以及中欧在气候变化以及围绕一带一路所进行的务实合作。

第一章 欧盟：独特的对外政策行为体

理解欧盟对外政策的独特性是理解欧盟对外政策调整的关键。其行为体的多元性、复杂的多层决策体系以及政策工具的软性特征，都决定了其发挥国际作用的独特方式，也决定了其在内外环境压力下所进行的调整方式。

欧盟对外政策具有与主权国家不同的特征。与主权国家相比，欧盟对外政策领域的治理体系具有明显的多层治理体系特征，其行为体具有高度多元化和异质性特征，既包含28个成员国，也包括欧盟不同的机构，它们在不同的领域内拥有各自的权能，既相互协调，又相互竞争，是欧盟作为国际行为体独特性的主要来源。从对外政策工具来说，欧盟虽不具备大国所拥有的军事和防务手段，但却拥有其他主权国家所不具有的综合性政策工具，无论是其贸易和援助政策，还是其扩大和周边政策，甚至其共同外交与安全政策都拥有其他主权国家行为体所不具备的附加值。从决策体系来说，欧盟对外政策由于涵盖了不同的政策领域，而拥有不同的决策体系，具有显著的多层次、复杂性等特征。上述诸多方面的特质，决定了欧盟作为特殊国际行为体的存在，其政策能力，也即国际影响力也呈现出其他主权国家行为体所不具备的特性。

第一节 角色多元化

欧盟对外政策领域内的行为体具有高度多元化的特征，成员国和欧盟机构根据不同的权能在不同的政策领域内发挥作用。成员国的多样性以及欧盟机构与成员国之间在对外政策领域内的互动，或合作协调，或

竞争冲突，导致欧盟对外政策领域内的行为体不仅表现出高度的异质性，也使得欧盟对外政策与传统国家行为体相比，表现出更多的复杂性特征。多元政策行为体之间的互动与合作方式，既可能因为协调一致增加欧盟作为整体在国际舞台上的影响力，也可能因为彼此缺乏协调力量相互抵消。当然，欧盟对外政策领域内，行为体之间的联系和分工本身，也在对外政策实践中构成了欧盟对外政策的一种特殊资源，例如欧盟共同外交与安全政策本身，已成为一种对外政策工具，是成员国对外政策过程中经常使用的筹码。

一、成员国

在欧盟对外政策多层治理体系中，成员国居于核心地位，是欧盟对外政策的主要行为体。他们的利益分歧和趋同，意愿联盟的组成、相互之间的合作与竞争以及“欧洲化”的程度，决定了联盟对外政策的连续性、一致性与合法性。

（一）成员国是欧盟对外政策的主要行为体

由于欧盟对外政策领域内的诸多权能仍在成员国手中，成员国是欧盟对外政策领域内的主要行为体。《里斯本条约》（Lisbon Treaty）虽然通过了一系列的政策改革，赋予欧盟单一的法人地位，设立欧盟理事会常设主席、欧盟对外政策高级代表，以及欧盟对外关系行动署，意在加强欧盟对外政策不同领域之间的相互协调，加强欧盟的国际行为体角色，但条约没有根本改变欧盟在对外政策领域，尤其是共同外交与安全政策领域内的政府间主义决策机制，一致同意是根本的决策原则，成员国处于核心地位。

根据《里斯本条约》的规定，在对外政策的不同领域内，成员国拥有不同的权能。对外贸易政策属于委员会的独享权能，发展合作、扩大以及周边政策等都属于欧盟和成员国的共享权能。在对外政策的高政治领域（High Politics），原本属于联盟第二支柱的共同外交与安全政策，在决策机制上仍主要沿袭了政府间主义的一致同意的决策机制。即使在

对外贸易政策领域内，虽然权能已完全转移至欧盟层面，欧盟委员会负责创建贸易规则、在双边和多边贸易谈判中代表整个欧盟进行谈判，成员国的影响也不容忽视。“成员国在贸易谈判前、中、后不同阶段拥有重要的控制机制。”^① 委员会对外谈判权力的获得，需要由成员国部长组成的理事会授权。与此同时，委员会谈判过程中还受到由成员国代表组成的特别委员会的密切监督，协定的最终生效也需要成员国的批准。

成员国作为欧盟对外政策的核心，其发生作用的方式根据不同的权能领域以及决策机制的不同而有所不同。在其独享权能的政策领域内，成员国的作用主要通过其“一票否决”的方式发挥作用，例如在共同外交与安全政策领域内，任何政策决议，例如对第三国实施制裁，任何一个成员国的否决，都导致联盟无法以共同的名义采取行动。在其与欧盟委员会共享权能的领域，成员国的影响方式也因条约规定的不同而有所不同。例如，在欧盟扩大政策领域内，虽然委员会和成员国共享权能，但由于任何扩大政策，无论是候选国地位的确定、谈判的启动、每一章节的谈判进程以及最终赋予成员国资格，都需要所有成员国的一致同意，因此成员国在扩大政策领域内同样享有“一票否决权”。与扩大政策相比，在发展合作政策领域内，除了共同的发展合作政策工具，如欧盟对非洲、加勒比、太平洋地区国家（Africa Caribbean and Pacific Countries, 以下简称非加太国家）的欧盟发展基金以及其他针对性的地区政策工具外，成员国拥有各自的援助政策，仅在欧盟层面具有协调的义务。当然，成员国的在欧盟对外政策领域内发挥影响的方式还包括通过各种影响渠道，将自身的对外政策议程上升为欧盟的议程，例如欧盟当前针对周边地区的东部伙伴关系和南部地中海联盟就分别是波兰、瑞典以及法国和意大利推动的结果。

（二）欧盟成员国的多样性和异质性

欧盟成员国之间由于不同的地缘、历史和经济发展状况，在对外政

^① Ferdi De Ville, “The Common Commercial Policy and Global Economic Governance” in “The European Union and Global Governance”, edited by Jens Uwe Wunderlich, Routledge, 2011. P141.

策领域内具有不同的优先，他们在欧盟对外政策领域内形成不同的意愿集团，增加了欧盟对外政策领域内行为体的层次性。目前，欧盟28个成员国在对外政策领域内根据入盟时间的长短、国家的大小、在对外政策领域内对美的立场以及经济政策上的自由主义倾向的不同，可以分成不同的力量集团，它们的竞争与合作最终直接影响欧盟对外政策的表现和走向。

首先是大国与小国的竞争与合作。对于小国在欧盟对外政策中的作用，有两种不同的观点，一种认为，“在欧盟对外政策发展过程中，小国的作用一直是边缘性的。两大国或更多大国之间的协定往往成为欧盟对外政策动议和决定的前提。”^①如德国和法国就成员国外交政策加强协调的动议，产生了20世纪70年代的欧洲政治合作；冷战结束后不久，同样是法国、德国动议欧洲应该拥有独立的安全和防务政策，在《欧洲联盟条约》中法德的动议体现为欧洲共同外交与安全政策；1999年科索沃战争之后，英国与法国共同推动了欧盟共同防务与安全政策。另外一种观点认为，“事实上，欧盟内部的决策机制尤其是共同外交与安全领域内的决策机制，使得小成员国按比例来说获得了较大国更多的发言权，同时共同体的机构几乎全部位于小国，更强化了他们地位。”^②上述两种观点各有侧重，大国在欧盟对外政策领域内更多发挥的是领导作用，小国作用的发挥则主要利用决策机制赋予的否决性力量，预防大国主导，维护自身的利益。

基于此，欧盟对外政策领域内大小国之间最根本的矛盾是“主导与

① Anders Wivel, "The Security Challenge of Small EU Member States: Interests, Identity and the Development of the EU as a Security Actor" *Journal of Common Market Studies*, 2005, Vol.43, Issue 2, pages 394.

② B. Thorhallsson, "Can small states influence policy in an EU of 25 members" retrieved 23 June 2005. http://secretariat.efta.int/Web/conference_iceland04/EFTAAtAGlance/socialpartners/041021InsideConferencePapers.pdf