

· 上海欧洲学会 2008—2009 年研究成果荟萃 ·

EUROPE AND ITS EXTERNAL RELATIONS IN THE LISBON TREATY ERA

里斯本条约后的 欧洲及其对外关系

主 编 戴炳然

副主编 曹子衡 叶雨茗

戴炳然◎里斯本条约下的欧盟共同外交与安全政策

冯仲平◎中国与欧洲：需要建设性接触

叶 江◎跨大西洋联盟新走势与当代国际格局演变

殷 翔◎后冷战时期欧盟－北约关系探析

伍贻康◎欧洲区域共同治理模式新探

崔宏伟◎欧盟天然气供应安全问题及其对策

时事出版社

**Europe and Its External Relations
in The Lisbon Treaty Era**

里斯本条约后的欧洲 及其对外关系

主 编 戴炳然
副主编 曹子衡 叶雨茗

时 事 出 版 社

图书在版编目 (CIP) 数据

里斯本条约后的欧洲及其对外关系/戴炳然主编. —北京:
时事出版社, 2010.6

ISBN 978-7-80232-345-2

I. ①里… II. ①戴… III. ①欧洲联盟—对外政策文集
IV. ①D850.2—53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 071252 号

出版发行: 时事出版社

地 址: 北京市海淀区万寿寺甲 2 号

邮 编: 100081

发行热线: (010) 88547590 88547591

读者服务部: (010) 88547595

传 真: (010) 68418647

电子邮箱: shishishe@sina.com

网 址: www.shishishe.com

印 刷: 北京百善印刷厂

开本: 787×1092 1/16 印张: 24.75 字数: 376 千字

2010 年 7 月第 1 版 2010 年 7 月第 1 次印刷

定价: 60.00 元

前言

上海欧洲学会 2009 年论文集《里斯本条约后的欧洲及其对外关系》付印出版了，本论文集收录了学会会员及个别特邀专家在 2009 年撰写的 30 篇论文。由于种种原因，特别是限于篇幅，此论文集包括的只能是部分会员的部分作述，但它包含了十分丰富的议题。这与我们编辑出版学会论文集的初衷相关，即尽可能广泛地反映会员的研究领域，涵盖我们作为个人并不熟悉的一些方面，以期拓展我们的视野。学会秘书处处在组稿和编辑上作了很大的努力，如有不足和欠缺的地方，欢迎批评指正。另需说明的是，论文所表达的观点是作者自己的，并不代表学会的立场。

在金融危机的一片肃杀之中，2009 的欧洲还是展现了一些亮点。尽管“脉象”微弱，欧洲经济终究显露了复苏的希望。这次危机尽管深重，但迟早会过去，更重要的是检讨它为什么会发生，应该接受哪些教训？危机起源于美国，但欧洲却成了它的渊藪。这种切肤之痛能否震撼欧洲安于现状的心态，引出一些“后危机”反思和政策的改弦易辙，我们当拭目以待。

另一个亮点是随着里斯本条约的生效，欧盟期待已久的体制与机构改革终于启动了。对于里斯本条约的评介，自然是仁者见仁，智者见智。这是好事，给我们留下了深入探讨的空间。但这里显然不是“革命”和“改良”之争，因为在欧盟的字典里从来没有也不可能有“革命”；值得讨论的是条约引入的这些“改良”可能会对欧洲一体化进程带来哪些结果和影响？这里的一个例子是 1979 年欧共体法院对第戎黑醋果酒案的判决，该判决裁定：既然该酒在法国合法生产和销售，德国便无权干扰它的进口和销售。这个当时

并不起眼的判决却在 80 年代中期演绎成为内部大市场的一个重要原则，即在一个成员国内合法生产与销售的产品和合法注册与经营的企业，应该被允许在另一成员国内销售与经营，于是推动了要素在大市场内的自由流动。里斯本条约引入的一些改革，诚然不会使欧盟立时改观，但值得我们关注。

论文集开启了这些方面的讨论，我们期待“后危机”与“后里斯本”研究成为学会 2010 年的研究方向，并在下期论文集中有精彩的成果。

上海欧洲学会会长 戴炳然

2010 年 3 月 10 日

目 录

里斯本条约下的欧盟共同外交与安全政策	戴炳然 (1)
中国与欧洲: 需要建设性接触	冯仲平 (11)
跨大西洋联盟新走势与当代国际格局演变	叶 江 (20)
后冷战时期欧盟—北约关系探析	殷 翔 (29)
欧洲区域共同治理模式新探	伍贻康 (39)
欧盟的身份认同与发展路径取向	潘兴明 (47)
欧盟多边主义理念的传统与发展	陈海燕 (64)
欧盟东扩五年回顾	杨逢珉 毛一卿 (73)
欧盟“东部伙伴关系计划”的缘起、含义和前景	温 刚 (88)
全球金融危机与欧洲经济的困境	徐明棋 (100)
欧盟应对金融危机的政策举措分析	丁纯 王磊 (112)
欧盟天然气供应安全问题及其对策	崔宏伟 (127)
欧盟食品法规的价值取向: 市场秩序与消费者健康	肖辉忠 (140)
基督教与欧洲观念	姚勤华 (153)
从历史文化的视角看法国与非洲的特殊关系	曹德明 (161)
论布莱尔政府对华价值观外交	忻华 杨海峰 (172)
“萨科齐现象”解析	
——关于中法关系变局及走向的思考	李云飞 (186)
德国《时代周报》视角下的经济中国形象 (2004—2009)	王志强 (198)

德国参与区域组织和国际组织建制研究	戴启秀 (212)
德国公共养老金体系对现收现付制与基金积累制取舍 与争议	徐 聪 (224)
论俄罗斯核政策与核战略 ——兼用西方国际关系理论进行分析	夏立平 (238)
国际货币体系转型和中俄金融合作	唐朱昌 郑雪平 (252)
上海合作组织与中俄两国国家利益	王欣月 (270)
借助人民币国际化契机加快上合组织经济一体化 进程	李 新 刘军梅 (284)
俄罗斯 1998 年与 2008 年金融危机的比较分析	刘军梅 (298)
中俄联合反恐历程中的现状与不足	郑润宇 (317)
俄乌天然气冲突及启示	孙 霞 余建华 (331)
美国金融危机对俄罗斯经济及房地产市场的影响	郑雪平 (345)
从跨界移民的发展角度看中亚的非汉族华侨华人	李立凡 (357)
走向里斯本条约的欧盟和中欧关系 ——上海欧洲学会 2009 年学术年会综述	邹 宏 曹子衡 (368)
关于中欧战略伙伴关系和中欧合作问题 ——“中欧对话：求同存异”国际圆桌会议综述	叶雨茗 (378)
《里约》和中欧关系 ——前欧盟驻华使团团长安高胜谈《里约》及其影响	周 超 (383)

里斯本条约下的欧盟共同 外交与安全政策

复旦大学欧洲问题研究中心 戴炳然

内容提要 里斯本条约改变了马约的“三个支柱”结构，引入了一个“里斯本”体制，就此意义而论，里斯本条约堪称欧洲一体化进程中一个新的里程碑。同时，里斯本条约还通过机构与体制调整，推动了以共同外交与安全政策为核心的政治联盟建设。该条约虽然并不会产生立竿见影的效果，使欧盟的面貌焕然一新，但它的历史作用不容低估。

随着爱尔兰全民公决以 67% 的多数赞同和捷克总统签署批准书，2007 年 10 月 19 日签订的里斯本条约，最终完成了它长达两年的批准程序，于 2009 年 12 月 1 日正式生效。2001 年底拉肯首脑会议发起的欧盟制宪努力，历时 8 年也终于尘埃落定，有了结果。就仍处于金融危机阴影下的欧盟而言，这可以说是 2009 年唯一值得欣慰的成就。

对于里斯本条约，从一开始就有争议，有人认为它是倒退。诚然，与流产的 2004 年“宪法条约”相比，里斯本条约从“制宪”回到“修改条约”的老路，或许是一种倒退。但如果细读一下该条约，可以发现它保留宪法条约的实质性内容，扬弃的只是与宪法相关的那些语言与形态，因此不应该简

单地以“倒退”一词蔽之；它以形式上的后退换取了欧盟东扩后必需的改革与调整，更应该说是进步。即便就制宪而论，里斯本条约将欧盟现有的几个条约归并为《欧盟条约》与《欧盟运行条约》，其意义也是很明显的：前者主要是务虚的，具有“宪法”的作用；后者是务实的，维持条约的形态。因此，里斯本条约仍不失为欧盟朝着制宪方向迈出的重要一步。

如同在它之前的其他欧盟条约那样，里斯本条约也是成员国间妥协的产物，难免存在这种或那种局限或缺陷，但就引入的改革而论，它堪称 1992 年马斯特里赫特条约之后欧洲一体化进程中一个新的里程碑。首先，它以欧盟取代了欧共体^①，改变了马斯特里赫特条约所形成的“三个支柱”的双层体制，并针对扩大后的新情况大幅度调整了条约结构、机构布局、决策机制，其改革的力度是 1958 年罗马条约以来最大的一次，形成了新的“里斯本”体制。其次，不可忽视的是它的另一个重要意义，即《里斯本条约》还意味着对欧洲一体化的重新规划，启动了一体化重心由经济向政治转移的进程。《里斯本条约》这些改革的兑现还将有一个漫长和不平坦的过程，但它的历史作用不容低估，一个“后里斯本”体制与进程已经开启，值得我们重视和研究。

经由马斯特里赫特条约，欧盟基本完成了经济与货币联盟建设。尽管经济一体化过程还远未“功德圆满”，但就阶段和形态而论，已经走到了“巅峰”或“尽头”。为此，一体化重心向政治联盟建设转移是个自然的过程，这不仅是后冷战时期地缘政治发展的要求，同时也适应了欧盟一体化过程深化与扩大的内在逻辑。

这一重心转移的标志是共同外交与安全政策的构建，自 1992 年的马斯特里赫特条约将 20 世纪 70 年代发展起来的“欧洲政治合作”升格为“共同外交与安全政策”以来，该政策一直是欧盟历次“修宪”努力的重心所在。1997 年的阿姆斯特丹条约改写了该政策机制，2000 年的尼斯条约又对之作进一步调整，2004 年的宪法条约试图对该政策作新的定位，里斯本条约传承了宪法条约的基本思路，实现了该政策体制与机制上的一些重大调整。

^① 换句话说，从 2009 年 12 月 1 日起，“欧洲共同体”已不再存在而成为一个历史名称。

里斯本条约对共同外交与安全政策的调整主要是两个方面：一是提高该政策的合法性与有效性；二是引入了“欧洲安全与防务政策”。

一、提高共同外交与安全政策的合法性与有效性

20 世纪 70 年代的欧洲政治合作最初是作为欧共体成员国之间的一个合作机制发展起来的，因此是欧共体体制外成员国间的一个合作机制，由成员国的外交部长会议进行操作，其基本功能也仅限于协调各成员国的立场，争取用同一个声音说话。1987 年的单一法令将它归并进欧共体体制，即纳入了由欧共体部长理事会审议的范围；但由于它与作为主体的欧洲经济共同体属于不同的活动范畴，在体制上依然是相对独立的机制，而且保留了成员国政府间的“合作”形态，即实行协商一致的原则。

《马斯特里赫特条约》创建了欧洲联盟的新体制，把由欧洲政治合作升格而来的“共同外交与安全政策”作为它的第二“支柱”，与欧共体、民政与司法合作并存其下，形成了一个双层结构。经阿姆斯特丹条约和尼斯条约调整后的这个第二支柱，虽然冠有“共同政策”之名，却与欧共体的其他共同政策不同，实行由首脑会议（欧洲理事会）决策（确定该政策的指导方针）、由（外交）部长理事会以协商一致通过“共同立场”或“联合行动”^①付诸实施的一种体制；负责策划此类行动并对外代表该政策的“最高代表”，由理事会秘书长兼任。^②这种机构安排适应了该政策由部长理事会操作的体制，但最高代表显然是理事会的下属。同时，在这种体制下，作为其他共同政策——包括对外经贸关系——行动发起机构和执行机构的欧盟委员会，没

① 这里“共同”可理解为全体成员国共同接受的，“联合”则意指部分成员国协议采纳的。

② 更确切地说，是最高代表兼任理事会秘书长，而原本秘书长的日常工作则由副秘书长负责。

有直接参与共同外交与安全政策制定、决策和执行的权力。

宪法条约试图打破欧盟分为三个支柱的结构，将共同外交与安全政策作为“联盟的对外行动”一编的主要内容，与纳入“内部政策与行动”编的其他共同政策处于同等的地位，但保持了由部长理事会以协商一致决策的体制。宪法条约引入的革新是设立一位欧盟“外交部长”并兼任委员会副主席，负责策划共同外交与安全政策行动、主持审议该政策行动的外交部长理事会会议并对外代表该政策。

里斯本条约在共同外交与安全政策上作了妥协，保留了它的特殊性：在所有的欧盟共同政策中，唯有该政策被写入了《欧盟条约》而不是《欧盟运行条约》；而且维持了它仍然由部长理事会操作的体制安排。宪法条约建议设立的“外交部长”，退回到“最高代表”，但依然安排他兼任欧盟委员会副主席。不过从体制形态来看，三个支柱分立的结构终于打破了。

从共同外交与安全政策的这个形成与发展过程可以看出，它的改革遵循的一条基本路线是将它逐步地纳入欧盟常规的共同政策体制。就此而论，里斯本条约还没有最终完成此过程。里斯本条约下共同外交与安全政策的独特性，表明有些成员国仍然不愿将共同外交与安全政策与其他共同政策等同起来，或者说对将共同外交与安全政策完全地交给欧盟来处置的合法性仍然有所保留。说得更深些，根据西方民主政体原则，欧盟本身就有个民主缺失的问题，将外交与安全事务交由欧盟来处理自然更有是否合法的疑问了。

与此同时，里斯本条约引入的一些新举措，应该使该政策的有效性有一定程度的提高：

（一）给予欧盟法人地位

马斯特里赫特条约在创建欧盟的同时并没有赋予它以法人地位。^① 里斯本条约以欧盟取代了欧共体并给予它法人地位，实现了人格与体制的统一。同时，由于欧盟不再只是一个经济实体，它的法人地位还应意味着它在经济

^① 欧洲共同体等三个共同体依然保留其独立的法人资格。

事务之外也具有了代表权，例如应具有联合国观察员的资格。这至少在名义上增强了共同外交与安全政策的国际合法性与有效性。

（二）提升最高代表的地位

在新的结构下，最高代表将主持审议共同外交与安全政策的外长理事会会议，^① 负责策划和实施有关的政策行动并对外代表欧盟，尽管他没有欧盟外交部长的名分，其地位显然比兼任理事会秘书长要高得多。另一个重要革新是让最高代表兼任欧盟委员会副主席。在马斯特里赫特条约下，由理事会操作的共同外交与安全政策事务与委员会负责策划和执行的对外经济事务，在体制上是隔离的。在里斯本条约体制下，外交与安全政策最高代表将兼任欧盟委员会副主席（而且应该是负责对外关系的副主席），由欧洲理事会征得委员会主席同意后任命，而不是如其他委员会成员那样由部长理事会根据委员会主席提名通过。条约并没有明确最高代表如同委员会主席那样，为欧盟首脑会议（欧洲理事会）正式成员，但规定他将“参加其工作”（take part in its work）。他的这种特殊地位和和在理事会与在委员会中的这种双重身份，应该使他具有比以前更高的权威，并起到将欧盟的对外政治关系与对外经济关系更好协调的效果，以及增强委员会在共同外交与安全政策制定和执行中的实际作用。最高代表之下还将设立一个“欧洲对外行动机构”（European External Action Service—EEAS），由来自理事会总秘书处、委员会有关部门及成员国外交部门的官员组成，在最高代表领导下工作。这个机构应该具有欧盟体制下总司（General Directorate）的地位，实际上意味着形成了一个外交部的雏形。耐人寻味的是，据信该机构将既不依托理事会也不依托委员会，而自成一体（*sui generi*）。^② 同时，派驻第三方国家的欧

① 其他理事会的主席则依然由各成员国的相关部长轮流担任，即保留轮值主席的制度。

② 见 General Secretariat of the Council of the EU: “Background: The High Representative for Foreign Affairs and Security Policy”, <http://www.consilium.europa.eu>, 2009年10月。

盟委员会使团 (Delegation) 将升格为代表欧盟的使团, 成为欧洲对外行动机构的组成部分, 受最高代表领导。

(三) 设置欧盟主席

里斯本条约接受了宪法条约的一个重要机构革新, 即设置一位常任或者说专职的欧盟主席 (President)。他的正式职务是欧盟国家或政府首脑会议 (欧洲理事会) 的主席, 负责策划和主持该机构的会议和工作。^① 这个职位的设置虽然与共同外交与安全政策没有直接关系, 但条约赋予他一种外部职责: “在涉及共同外交与安全政策的问题上, 保证联盟的对外代表性”, 换句话说, 是在首脑一级代表欧盟;^② 他的这种外交职能必然会对共同外交与安全政策产生影响。同时, 鉴于欧洲理事会作为欧盟最高一级机构在欧盟决策中日益重要的作用, 以及它在确定欧盟对外战略与共同外交与安全政策指导方针上的专权, 欧盟主席也将对欧盟的共同外交与安全政策的制定产生影响。可以肯定的是, 与各国首脑半年一期轮流“坐庄”的现制度相比, 他两年半的任期和可连任一届的规定, 应该可以使欧洲理事会的工作更具有一贯性与延续性, 并可望改变目前轮值主席的“大嘴巴”状况。

(四) 规范“强化合作”机制

里斯本条约在《欧盟条约》中专门写入了“强化合作” (enhanced co-operation) 一编。有关条款规定, 部分成员国 (不少于 9 个) 有意在某些领域内开展超越欧盟现有程度的合作, 可以有条件地利用欧盟机构并行使必要的权限。这其实不是一种全新的机制, 并非所有成员国都参加的机制, 例如申根协定、欧元区和社会宪章等, 其实就是所谓的“强化合作”机制。里斯

① 将之译成“总统”显然是不恰当的, 他既不能“总领”欧盟, 也无法“统制”欧盟事务。

② 但条约接着规定: “但不得妨碍负责外交事务与安全政策的联盟高级代表的权力”。

本条约规范了该机制的实施程序，这很可能是因为在扩大后的欧盟内，“举国一致”的共同政策和共同行动将更为困难，在涉及本国重大利益的事务上成员国选择“不参与”（opt-out）的情况会愈来愈多，因此多速度和不同组合很可能将成为欧盟政策机制的常态。鉴于外交与安全事务的敏感性和它协商一致的决策制度，事实上在欧盟 27 国间将很难形成全体同意并参加的行动；强化合作机制与所谓的“积极弃权”（positive abstention）联用，可以使一些外交、安全与防务事务具有一种灵活性和机动性，可以绕过某些成员国的保留或反对，以欧盟的名义来推行。但它的悖论是主要靠部分成员国来支撑的政策或行动，恐怕将难以具有“共同政策”的权威性。

二、引入共同安全与防务政策

在《欧洲联盟条约》有关共同外交与安全政策的一章中，写入了有关“共同安全与防务政策”的一节（第 42—46 条），对其目标与政策机制作了较为具体的规定，这也是里斯本条约的一个新特色。

防务纳入欧盟体制起端于 1992 年的马斯特里赫特条约，该条约第 J. 4 条第 1 款规定：“共同外交与安全政策应包括与联盟安全有关的一切问题，包括最终制订一项可适时走向共同防务的共同防务政策。”按照该条约的构想，将由原先存在于部分成员国间的防务结构西欧联盟^①，负责“拟订和实施具有防务含义的联盟决定与行动”。该条约还规定，为共同外交与安全政策制定的决策程序不适用于具有防务含义的事务。从中可以看出，在马约框架下，共同防务政策还只是个意向，其基本思路是复活西欧联盟，使之成为欧盟的防务结构，并在北约中形成一个“欧洲安全与防务身份”（European Security and Defence Identity）。^②

① 成立于 1955 年，成员国包括比利时、德国、西班牙、法国、意大利、卢森堡、荷兰、葡萄牙和英国。

② 见《欧洲联盟条约》附录“关于西欧联盟的声明”。

1997年的阿姆斯特丹条约在重写《欧盟条约》有关共同外交与安全政策条款时,在构建共同防务政策上采取了一些进一步的措施,包括委托欧洲理事会形成必要的决定、具体化西欧联盟与欧盟的关系、明确了安全与防务事务的范围,^①以及纳入了军备领域的合作事务。

2000年12月的欧洲理事会尼斯会议,在通过尼斯条约的同时审议和通过了轮值主席“关于欧洲安全与防务政策的报告”^②。该报告在发展军事与民事危机管理能力、建立安全与防务事务的常设政治与军事机构^③、建立与北约及其他有关各方的磋商与合作安排、后续行动等方面作了较为具体的规划。至此,可以认为欧盟的防务政策框架已经初步成形。与此相联系,尼斯条约删去了阿姆斯特丹条约写入的涉及西欧联盟的全部条款,结束了以西欧联盟作为欧盟防务政策载体的构想,^④而转以构建欧盟本身的防务政策。

2004年的宪法条约在有关共同外交与安全政策一章之下写入了有关“共同安全与防务政策”一节,这应该是该政策作为专用名词第一次见诸于欧盟的法律文件。条约对该政策的目标、内容、手段作了较为详细的规定;新的内容包括建立一个“欧洲军备、研究与军事能力署”(European Armaments, Research and Military Capabilities Agency),隶属部长理事会管辖。

里斯本条约传承了宪法条约的思路,以一节5条的篇幅对共同安全与防务政策作了规定。对于该政策的性质与作用,条约作了如下表述:“共同安全与防务政策系共同外交与安全政策不可分割的一部分。它应为联盟提供征用民用和军用资产的行动能力。联盟可以将此类资产用于遵循《联合国宪章》的原则而在联盟之外执行的维和、防止冲突以及加强国际安全的使命。

① 第J.7条规定包括人道主义与救援任务、维和任务、危机管理中的战斗部队任务。

② 见“主席结论”附录VI, http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/00400-r1.%20ann.en0.htm。

③ 包括政治与军事委员会、欧盟军事委员会、欧盟军事参谋部。

④ 这里的原因不外乎西欧联盟有限的成员不足以成为欧盟的安全与防务核心,同时,多一个层次势必影响政策的有效性。

此类任务的完成，应动用成员国提供的能力。”它的意思是共同安全与防务政策隶属共同外交与安全政策，即由其最高代表负责操作；目的是使欧盟可以调用成员国的军事能力，在欧盟之外地域执行维和、防止冲突和加强国际安全的行动。

条约还规定：“共同安全与防务政策应包括逐步构建一项联盟共同的防务政策”，并确定要成立一个“欧洲防务署”（European Defence Agency），“从事防务能力的开发、研究、获取和装备”。

尽管欧盟在安全与防务方面——包括有限的维和与防止冲突行动——将很难改变倚重和依赖北约即美国的局面，但“共同安全与防务政策”的正式启动，为欧盟在安全与防务一体化、或者说在构建独立防务能力上提供了某种法律依据。

2009年年底的欧洲理事会特别会议已经确定了首任欧洲理事会主席和新任共同外交与安全政策最高代表的候选人选。对于选择比利时首相范隆佩（Herman Van Rompuy）和现任欧盟委员会贸易事务委员阿什顿（Catherine Ashton）担任这两个引人注目的职务，出现了诸多评论。这两个具体人选或许有些出人意料，但欧盟作出这样的选择应该是意料之中的。首先，欧盟主席这样的敏感职务，不可能由成员国中大国的政治家来担任，因此尽管英国前首相布莱尔积极竞选，而且也可能是个较为合适的人选，却不幸是个不可能的人选；这也不会由中东欧新成员国或南部成员国人士担任：南部成员国已经出了个委员会主席，而老成员国恐怕还信不过由新成员国的人士来担当此任；因此剩下的也就只有荷比卢与北欧国家现任或前任政府首脑可选了，而范隆佩在斡旋比利时民族矛盾与处理政府危机上很得好评。最高代表落在鲜为人知的阿什顿头上令大多数人感到意外，但这或许可理解为因布莱尔竞选未果而对英国的一种补偿：既然更有外交经验的英国现外相米歇尔莫克斯公开宣布不竞选，布朗可以推举的人也不会太多，接替门德尔松在委员会里工作了一段时间的阿什顿至少是欧盟圈子里的熟人，有一些处理对外经济关系的经验，据信也相当干练。所以他们两个或许不是最佳的人选，却是合理的人选。新官上任能烧起三把火固然壮观，但更重要的是打下坚实的基础。在此方面，缺少些资历与经验或许不尽然是坏事。

综上所述，里斯本条约在构建共同外交与安全政策上下了相当多的笔

墨。归纳起来，一是通过调整欧盟的体制，使该政策进一步融入了欧盟主流政策，增强了对外关系的协同一致性；二是通过调整该政策的机构安排和决策程序，增强了它的行动能力。但这些调整恐怕还不足以改变该共同政策“不共同”的局面。另一方面，由于涉及到体制与机制上的重大调整，并任命了新人来掌管，我们大约不可能期盼它会有立竿见影的改观。最高代表上任后要搭建工作班子，要走访许多地方，熟悉许多她还不知道的情况，特别是摆在面前有待她接管的那些问题，例如金融危机、伊朗、阿富汗、气候变化等等，哪个都不容易对付。因此欧盟外交政策如果有所改变，也是日后的事。短时间内，共同外交与安全政策除了在维护共同的“价值观”上会有更多共同声音外，在安全与防务方面仍将依靠部分成员国间的合作来支撑。除了在所谓的“价值”问题上，欧盟成员国间会有较多的共同语言，在实质性问题上三三两两说话和动作的“不共同”状况还不那么容易说变就变。