

全球视野下的 欧盟共同外交和安全政策

EU CFSP in A Globalizing Era

● 郑启荣 主编

 世界知识出版社

全球视野下的欧盟共同 外交和安全政策

郑启荣 主编

世界知识出版社

图书在版编目(CIP)数据

全球视野下的欧盟共同外交和安全政策/郑启荣主编.
—北京:世界知识出版社,2008.5

(欧盟研究)

ISBN 978 - 7 - 5012 - 3345 - 8

I. 全… II. 郑… III. ①欧洲联盟—对外政策—研究
②欧洲联盟—国家安全—政策 IV. D814.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 046236 号

责任编辑 袁路明
文字编辑 杨志芬
责任出版 赵 玥
责任校对 戴文达
封面设计 徐威明 周 红

书 名 全球视野下的欧盟共同外交和安全政策
Guanqiu Shiye xia de Oumeng Gongtong Waijiao he
Anquan Zhengce

作 者 郑启荣 主编

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.wap1934.com
印 刷 北京京晟纪元印刷有限公司
经 销 新华书店
开本印张 880 × 1230 1/32 11⁵/₈印张
字 数 320 千字
版次印次 2008 年 5 月第一版 2008 年 5 月第一次印刷
标准书号 ISBN 978 - 7 - 5012 - 3345 - 8
定 价 29.00 元

版权所有 侵权必究

目 录

Contents

导 言 / 1

第 1 部分 欧洲安全机制的变革 / 9

第 1 章 欧洲安全机制的演变 / 11

第 2 章 欧盟共同外交和安全政策:从 EPC 到 CFSP / 39

第 2 部分 共同外交和安全政策与欧洲安全机制新发展 / 65

第 3 章 共同外交和安全政策的运作 / 67

第 4 章 共同外交和安全政策的欧洲化 / 89

第 5 章 ESDP 与 NATO:磨合中的建构 / 121

第 3 部分 共同外交和安全政策的实践 / 149

第 6 章 欧洲安全与防务政策 / 151

第 7 章 共同外交和安全政策下的新安全政策 / 178

第 4 部分 共同外交和安全政策与外部世界 / 207

第 8 章 欧盟共同外交和安全政策与美国 / 209

第 9 章 欧盟共同外交和安全政策与俄罗斯 / 256

第 10 章 欧盟共同外交和安全政策与亚洲 / 291

第 11 章 欧盟共同外交和安全政策与地中海地区国家 / 325

总结 欧盟共同外交和安全政策取得的成就与面临的挑战 / 349

导 言

20 世纪 80 年代末、90 年代初，苏联、东欧的解体，柏林墙的倒塌，以及冷战的结束，导致国际形势及安全结构的重大变化，原先促使欧洲一体化的原动力和外部环境发生了改变，也使欧盟面临着发挥更大作用的重要机遇。在急剧变化的世界格局中最大限度地实现自己的利益，提高欧盟的国际地位以适应形势的发展成为欧盟成员国关心的重大问题。与此同时，欧洲经济一体化的快速发展也要求欧洲在政治一体化方面迈出新的步伐。正是在这一大背景下，欧洲联盟开始积极推动成员国在共同外交与安全事务方面合作的进程。1991 年欧盟 15 国领导人在荷兰小镇马斯特里赫特签署了《欧洲联盟条约》，即《马斯特里赫特条约》，这一条约提出了欧洲一体化的三大支柱，其中特别引人注目的是明确提出了欧盟成员国将“实施共同外交和安全政策（Common Foreign and Security Policy, CFSP），包括最终制定一项可适时走向共同防务的共同防务政策”。这标志着欧洲一体化进程又向前迈出了重要一步。欧盟共同外交与安全政策的提出突破了长期以来欧洲一体化发展的桎梏，对深化欧洲政治合作、实现欧洲政治一体化，对欧盟未来的发展，尤其是提高其国际地位和世界作用具有重要意义。

欧洲是国家主权观念和主权国家的发祥地，1648 年签订的威斯特伐利亚条约为由主权国家构成的现代国家体系奠定了坚实的法律和实践基础。但欧洲主权国家诞生之后，战争成为它们之间的一种普通交往形式，即使其间频繁出现的“政治与安全合作”也主

要是出于战争的考虑。^① 二战结束后，欧洲在冷战对抗的背景下维持了长期的和平局面，到目前，欧洲国家间的大规模战争已变得不可想象。究其原因，除冷战时期形成的国际体系的巨大制约作用外，欧洲（特别是西欧）国家对维持和平的途径的不懈探索，特别是观念变革和制度建设是重要因素。从 20 世纪 40 年代末以传统军事结盟为特点的敦刻尔克条约、布鲁塞尔条约，到 50 年代初建立超国家的欧洲防务共同体的尝试，再到 70 年代的欧洲政治合作机制，西欧国家走过了一条曲折的探索之路。欧洲人对安全与合作的看法也发生了根本性的变化。进入 90 年代之后，随着冷战的结束，西欧国家终于建立了以共同外交和安全政策为重要支柱的欧洲联盟。

随着全球化及地区一体化的日益深入，全球问题的突显，国际关系发生了深刻而又复杂的变化。世界处在严重的失衡状态，各种矛盾及传统与非传统安全交织，地区冲突、极端宗教势力发展，恐怖活动猖獗，贫富差距扩大，环境气候恶化等等都严重威胁着人类的生存与发展。而另一方面，人类社会从未像今天这样休戚与共，去应对面临的共同问题。国际合作的呼声与动力也从未如此强烈。在此大背景下，欧洲一体化建设快速发展，不仅在经济领域已基本实现一体化，而且在政治安全领域的合作也已取得巨大成就。欧盟模式为世人瞩目。欧盟共同安全与防务政策的发展不仅成为实现欧洲和平与稳定的重要保障，对于世界其他地区国家消除隔阂、增进合作来说也具有重要的参考价值，并为国际社会探索解决当今面临的共同问题提供了可资借鉴的经验。在全球化背景下，从全球视野看待欧洲共同安全与外交政策有着重要的理论与现实意义。

正因为如此，本课题围绕以下几个方面进行探讨：

^① 朱明权：《欧盟共同外交和安全政策与欧美协调》，文汇出版社，2002 年版，第 4 页。

第一部分 欧洲安全机制的变革

如果说，在二战之前，欧洲除了在大国战争的间歇靠均势和结盟来维持和平，没有建立起有效的安全机制的话，那么，经过战后60余年踏实的渐进发展，欧洲地区的安全机制已经建立起来。欧盟不仅在共同外交与安全政策的框架下统合各成员国的外交政策，而且还逐渐成为国际上的一个“安全行为体”。导致欧洲实现和平的因素到底是什么？欧洲安全机制有什么特点？欧洲国家之间通过什么途径实现了彼此间的和平与安全？推动欧盟共同外交和安全政策最终形成的动因有哪些？在实践过程中又有哪些特点？

本书第一部分对欧洲安全机制的变革进行了历史考察，认为在整个20世纪，欧洲安全机制经历了从欧洲为中心到大西洋为中心，再到欧洲中心的复兴与强化的曲折过程。而在冷战结束后，欧洲的安全机制建设则是在利用现存组织的基础上，根据新的形势对现存组织进行调整和改造。在这一漫长而复杂的演变中，欧洲逐渐在安全问题方面呈现了一些有别于其他地区和组织的特点：欧洲国家深刻认识到，国家已不是唯一的安全主体，跨国与国内问题经常交织在一起，传统的安全观念难以解释新的实际情况。这种新的安全观最终导致欧盟向有影响力的安全共同体迈进。同时，欧洲政治与安全合作走了一条与世界上其他地区不同的制度化发展的道路，正向一种融合了超国家因素和政府间因素、更有效率和更加民主的安全治理模式迈进。欧洲国家现在已经把国家安全融于地区安全之中，通过发展地区安全和促进世界和平来保证国家的安全。

第二部分 共同外交和安全政策与欧洲安全机制新发展

冷战结束后，传统的欧洲安全问题不复存在，欧洲安全机制面临新的调整。共同外交与安全政策的提出，以及随后欧盟共同安全与防务政策的形成标志着欧洲安全机制的重大创新，并对欧盟成员国的外交及防务偏好及利益产生重大影响。这一新机制是如何运作的？其行动能力又是如何建设？这种发展对欧洲安全以及跨大西洋

关系产生什么样的影响？是否共同外交与安全政策将最终逐渐取代成员国的外交？是否欧盟共同安全与防务政策的发展将改变欧盟过去作为民事力量（civilian power）的角色？是否欧盟共同安全与防务政策将最终取代北约成为欧洲安全架构中唯一的支柱？欧盟发展共同安全与防务的动机是出于制衡单极世界的霸主的需要，还是为了维护欧洲地区安全，或者是为了提升欧盟地位的需要呢？

本书第二部分从欧盟共同外交与安全政策（包括欧盟共同安全与防务政策）的运作机制的探讨出发，着重讨论共同外交与安全政策的机构运作及其能力建设；欧盟成员国外交与共同外交与安全政策之间的关系，以及欧盟共同安全与防务政策与北约之间的关系。这些讨论的目的在于，更好地把握共同外交与安全政策的运作，及其对未来欧洲的国际关系、跨大西洋关系的影响，并试图从理论上回答上述问题。我们认为 20 世纪 90 年代以来欧盟成员国的政策取向、官僚组织和政治认同都发生了欧洲化的转变。尽管如此，相对于其他政策领域而言，共同外交与安全政策的欧洲化程度还很低。1999 年，欧盟共同安全与防务政策的提出，欧盟成员国第一次在没有明显的外部威胁的情况下，建立了类似于传统意义上的联盟，致力于安全与防务政策上的协调。欧盟共同安全与防务政策既是共同外交与安全政策的延伸和扩展，也是它的重要工具。欧盟共同安全与防务政策的发展考验着欧盟的决心，也考验着美欧关系。虽然欧盟提出了发展独立的防务力量，但是北约仍然是冷战结束后跨大西洋安全的核心架构。因而，在欧盟共同安全与防务政策的发展中，最重要的就是要处理好与北约之间的关系。目前，欧盟共同安全与防务政策的发展及其与北约之间的关系仍然处于发展演变之中，最终将走向何处还不能肯定。但是，我们可以预计到，两个组织之间必然是在不断的磨合中建构起新型的关系，这是一个不断相互磨合的过程。在这个过程中，欧洲的军事实力将逐渐增强，欧洲国家之间的防务合作也将进一步扩大加深，更加追求与美国平等的地位，由此伴随而来的是美欧关系的进一步复杂化。尽管未来美欧之间的冲突可能更多，但是在可见的未来欧洲还离不开美国，而美国也需

要欧洲盟友的支持，美欧安全共同体的基本格局还将继续存在。

第三部分 共同外交和安全政策的实践

随着共同外交和安全政策的提出，欧盟在安全领域的不断探索，已经成为了维护地区和世界和平的重要力量，并发展出了有欧盟特色的非军事手段为主、军事手段为辅的新安全政策。欧盟是如何在共同外交和安全政策框架内发挥其影响力？欧盟影响力的独特性体现在何处？如何评价欧盟强大的非军事力量？

我们认为，欧盟涉及的安全对象涵盖了从传统安全到非传统安全的广大领域，欧盟在共同外交和安全政策的框架下具备了能够满足从建立信任措施、冲突预防、危机管理、维持和平到建设和平一系列安全任务的能力。特别是快速反应部队的建立和非军事的冲突预防、民事危机管理活动的展开，表明欧盟再也不是冷战时以经济一体化为主的经济合作组织，在安全领域它也能“文武兼备”。欧盟目前的外交角色既包含了“民事力量”，也包含了“强制力量”的角色。这两种角色并不是矛盾的，而欧盟共同安全与防务政策的发展正是欧盟作为民事力量为了塑造外部环境而发展的强制力量。欧盟成员国在安全与防务领域的合作是检验欧盟在政治上能否具有统一行动能力的重要领域。同时，欧洲安全与防务政策的进一步发展面临着内外两方面的挑战。从外部压力来看，欧盟在安全与防务政策上不断经受着来自美国方面的压力。从内部来看，欧盟国家内部的利益协调与合作意愿是安全与防务政策发展的绊脚石。在可预见的将来，欧盟难以克服在军事能力上和美国之间的巨大鸿沟，在重大国际危机面前，欧盟若要进一步发挥作用，离开美国的军事帮助，它依然缺乏军事手段上的选择余地。所以，欧洲安全与防务政策的进一步发展还是任重而道远。

第四部分 共同外交和安全政策与外部世界

冷战结束之后，随着两极格局下欧洲紧张因素的消失，欧盟的一体化和对外关系都有了长足的发展。随着共同外交和安全政策正

式成为欧盟的第二根支柱，欧盟的对外政策有了完整的发展，要求增加和扩大同其他地区合作的呼声日益增加。与此同时，美国单边主义倾向，俄罗斯处在转型过程，中国和一批发展中国家的崛起，对欧洲的国际地位和作用构成新挑战。欧盟是如何应对这一新形势？又是如何调整欧洲与世界其他地区的关系？

我们认为，欧盟共同外交与安全政策的发展促进了欧盟与其他地区国家关系的迅速发展。双方之间的合作涵盖政治、经济、安全、文化等多领域，从单一国家到区域组织甚至到国际组织之间的合作，从单边的援助计划到建立双边关系，更进一步到建立多边关系的对话机制；从经贸财政、司法内政的合作到民主法治与人权的推动，从环境保护与改善健康问题到彼此文化教育的交易，当然更包含区域安全合作等议题。这些发展和变化实质上是由欧盟内部发展变化和欧盟外部环境变化这两个层次上的因素所推动或制约的。在内部层次上来看，欧洲一体化的深入和扩大都是促使欧盟改变其对外部世界政策的动因；在外部层次上，国际安全环境的变化，对欧盟与其他地区国家关系的发展造成相当大的影响。上述两个层次的因素相互关联和发生影响。从总体上来看，欧盟同外部世界国家的关系远远没有达到既定目标，但是如果以发展的眼光来看，共同外交与安全政策的提出毕竟使欧盟与其他地区国家之间增强了互信合作，并且建立了一系列制度化的合作机制，其取得的成绩是不容忽视的。这一关系今后能否取得更大进展将很大程度上取决于欧盟共同外交与安全政策的效力。

欧盟共同外交与安全政策实行至今，已有十余年，共同外交与安全政策的建构取得了很大发展，可说是将欧盟一体化推向了更深一层。如何看待共同外交与安全政策取得的进展，对其成就做出恰如其分地评价？如何看待共同外交与安全政策的实施对欧洲乃至全球和平与安全的意义？共同外交与安全政策所取得的成功对世界其他国家和地区又有哪些启示？这是本课题希望回答的问题。

经过几十年的努力，欧盟成员国在外交与安全领域的合作已取

得了很大发展，共同外交与安全政策作为高级政治领域的合作，通过发展军事和非军事的安全工具，使欧盟具有了具体维护地区和世界和平的能力，一定程度上实现了欧洲国家外交与安全政策上的趋同，实现其“软实力”扩张。但是直至今日，共同外交与安全政策还只是处于朝向“共同”方向努力的初级阶段，这个政策机制仍存在着诸多的问题，这些问题短期内难以克服。在政治、安全、外交等领域，由于受到内外部的种种限制，成员国之间的利益分歧，主权、扩大和伊拉克战争等挑战，以及“能力一期望差距”，共同外交与安全政策至今还难以有大的作为，其影响力有限。但是不可否认的是，共同外交与安全政策必将一步步克服种种障碍，得到继续发展，在更深层次的一体化进程中发挥促进欧洲稳定和维护世界和平的作用。

总之，本课题的主要关注点不是一般地论述欧盟共同外交与安全政策的发展及其运作机制，而是更多地将其放在世纪之交人类社会面临着重大的转折关头这一背景下，从全球视野看待欧洲合作的进程，以期得出有益的借鉴。

本书是欧盟欧洲研究中心资助项目“欧盟一影响力日益扩大的国际行为体”课题的三个子课题之一“全球视野下的欧盟共同外交和安全政策”的最终成果，是参与本课题的各位研究者共同努力的结果。课题组成员具体分工如下：郑启荣：导言；王燕、黄静：第一章；惠耕田：第二章；王燕、林民旺：第三章；林民旺：第四章、第五章；熊炜：第六章；牛仲君：第七章；王为民：第八章、第九章；牛仲君：第十章；熊炜：第十一章；郑启荣、牛仲君：总结。全书由郑启荣负责统稿，林民旺负责项目的协调工作。李海东博士在课题最初的设计中做出了贡献。

本书是一集体合作的学术成果。应当说，本课题的研究还只是一个初步的探索，还存在许多不足之处，恳请学界同仁批评指正。

2008年1月20日

第 1 部 分

欧洲安全机制的变革

第1章

欧洲安全机制的 演变

在近代以来国际关系演变的历史中，欧洲始终是影响世界战争与和平的重要力量。欧洲的安全问题成为世界和平稳定的关键因素。远的不说，仅 20 世纪上半叶发生的两场几乎毁灭人类的世界大战，均起源于欧洲国家间的相互残杀。而 20 世纪下半叶以来，欧洲却基本维持了和平的局面，也成为整个世界避免全球范围内大战再度发生的重要因素。导致欧洲实现和平的因素到底是什么？欧洲国家之间通过什么途径实现了彼此间的和平与安全？要了解这些问题，有必要对欧洲安全机制的历史做一回溯。

一、二战之前欧洲安全得以 保障的机制分析

欧洲是近现代国际体系的发源地。在漫长的中世纪，欧洲的大小城邦大多处在神圣罗马帝国和罗马教皇的权威之下。但是，中世纪的欧洲历史，并不是中国历史上常见的“大一统”，而是无休止的王朝战争。1648 年，在“三十年战争”结束之后，交战各方签

订了《威斯特伐利亚和约》。该和约规定了主权的原则，因此被视为现代国家体系的开端。自此，神权的势力进一步衰落，各种以民族之名而进行的建国、扩张、兼并、征战开始兴起。拿破仑战争、克里米亚战争、普法战争、第一次和第二次世界大战，都肇始自欧洲。和平，只是战争的间歇。和平的维系，通常是靠均势、结盟、战后条约体系，如拿破仑战争时的反法同盟、维也纳会议的“大国协调”机制、普法战争后俾斯麦建立的三皇同盟、一战前的三国同盟与三国协约等等。欧洲知名的政治家，全都深谙均势之道，审时度势、秘密外交、不断地建立和改变盟友，是他们主要的外交任务。

在维系安全的脆弱均势被打破时，战争就爆发了。两次世界大战在很大程度上就是这样引起的。一战是人类首次全球范围的战争，它把美国、亚洲的新兴国家日本，还有广大被迫进入现代国际体系的殖民地、半殖民地，都卷裹了进来。在一战结束后，欧洲传统大国中，德国战败，奥匈帝国、奥斯曼帝国和沙皇俄国的崩溃，使得欧洲政治版图发生了重大变化。由于一战的惨烈和“非欧洲”因素的出现，特别是美国在处理战后事务中的影响，导致欧洲在国际政治中的影响力也受到削弱。为了寻求战后的和平与安全，各战胜国除了照老办法签订各种和约以瓜分战利品并重新分配势力之外，对战后欧洲面临的最主要安全问题并未达成共识，特别是英、法等大国间勾心斗角，以邻为壑。在如何处置战败的德国，以及如何保障各国，尤其是中东欧小国的安全关切上，各国始终没能采取有效措施。尽管这一时期，国际社会出现了一些新的致力于和平的努力，集体安全的思想带来了国际联盟，理想主义的高涨催生了《非战公约》。但是，所有这些努力均未能阻止 20 年后第二次世界大战的发生。事实上，国际联盟成了虚有其名的“集体安全机构”，而《非战公约》更是一纸空文。面对法西斯国家咄咄逼人的侵略，英、法等大国选择了妥协退让，而捷克、波兰等中东欧国家则成了纳粹铁蹄的牺牲品。欧洲其他国家毫无安全保障可言。

因此可以说，在第二次世界大战之前，欧洲地区并没有建立起

有效的安全保障机制，有的只是大国之间的均势。根据克拉斯纳（Krasner）的定义，机制（regime）须包含四个因素：原则、规范、规则、决策程序。^① 均势不是机制，它只是一种对制止战争相对有利的力量分布状态。在二战之前的各种结盟、国际会议、国际条约，只能勉强称为非常“稀薄”（脆弱）的安全机制。当然，这个时期追求安全的各种手段与努力，既为后来欧洲安全机制的建立提供了经验教训，也成为了后者的基础。

二、冷战期间欧洲安全得以保障的机制分析

在历史上，无论是王朝战争还是民族国家的战争，都是由欧洲国家，特别是由欧洲大国主导的。冷战期间，因为特殊的国际形势，欧洲不仅从世界政治舞台的中心位置跌落下来，而且丧失了在其自身安全问题上的主导，其安全第一次掌握在了美、苏这两个“准欧洲”国家手中。二战结束不久，欧洲就被卷入了美苏冷战的旋涡，处于两极对抗的前沿地带，并多次爆发严重的国际危机，如两次柏林危机。但是这些在欧洲大陆发生的国际危机，尽管美苏两大集团剑拔弩张，战争似乎一触即发，但最后都是有惊无险，却没有爆发任何战争。欧洲反而成为冷战时期相对和平稳定的地区。这是欧洲大陆上国际危机的一个新特点。

为什么处在一触即发的冷战前沿，欧洲却赢得了近半个世纪的和平？这个时期的欧洲安全机制有什么新的特点？是什么特性使冷战期间的欧洲安全机制在冷战结束后保持了生命力？

根据欧洲在自身安全机制建设中的重要程度，可以将欧洲安全机制在冷战期间的发展分为初期、中期和晚期三个阶段。下文将结合历史与理论来对这三个阶段分别进行介绍。

^① Stephen D. Krasner, "Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables," in Stephen D. Krasner (ed), *International Regimes*, 1983, p. 6.