



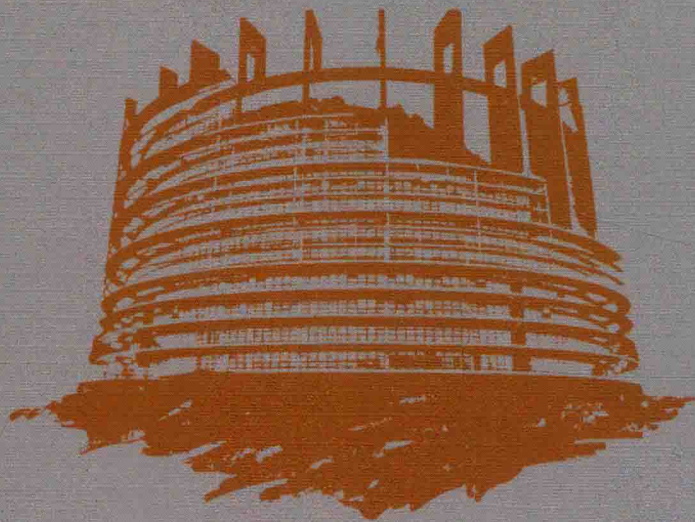
教育部人文社会科学重点研究基地
中国人民大学欧洲问题研究中心基地重大项目成果

欧洲研究丛书

EU Foreign Policy under
the Multi-dimensional Crisis

危机影响下的 欧盟对外政策

王明进◎著



中国社会科学出版社

本书系教育部，大项目“退欧背景下英国与欧盟关系及其对中国的影响”（项目编号：17JJDGJW013）阶段性研究成果

欧洲研究丛书

EU Foreign Policy under
the Multi-dimensional Crisis

危机影响下的 欧盟对外政策

王明进◎著



中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

危机影响下的欧盟对外政策 / 王明进著. —北京:
中国社会科学出版社, 2018. 12

ISBN 978 - 7 - 5203 - 3363 - 4

I. ①危… II. ①王… III. ①欧洲国家联盟—
对外政策—研究 IV. ①D850.0

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 243736 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 赵 丽
责任校对 刘 娟
责任印制 王 超

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 <http://www.csspw.cn>
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印刷装订 环球东方 (北京) 印务有限公司
版 次 2018 年 12 月第 1 版
印 次 2018 年 12 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 16
插 页 2
字 数 248 千字
定 价 68.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书,如有质量问题请与本社营销中心联系调换
电话:010 - 84083683
版权所有 侵权必究

欧盟研究丛书编委会

主 编：闫 瑾

编委会(按照姓氏笔画排序)：

王义桅	石 坚	冯仲平	杨慧林
时殷弘	宋新宁	陈志敏	罗天虹
周 弘	房乐宪	黄卫平	戴炳然

常 务：关孔文

目 录

第一章 危机背景下的欧盟对外政策研究	(1)
第一节 为什么研究欧盟的对外政策?	(2)
第二节 欧盟对外政策是什么?	(8)
一 对外政策	(9)
二 欧盟的对外政策	(11)
第三节 危机与欧盟对外政策研究	(14)
第二章 欧盟的发展援助政策	(21)
第一节 欧盟发展援助政策的历史发展	(22)
第二节 欧盟发展援助政策演变的特点	(31)
一 援助的地域发生了显著的变化	(32)
二 援助的政策措施向着综合化方向发展	(33)
三 发展援助的政治化与安全化趋势	(37)
第三节 英国脱欧与欧盟对外发展援助的未来	(44)
一 对外发展援助重点区域的变化	(45)
二 欧盟发展援助预算的短缺	(46)
三 贸易和投资上的变化	(50)
四 欧盟的协调能力会受到影响	(51)
五 英国脱欧与欧洲公民社会组织的关系	(52)
小 结	(53)

第三章 欧盟对外环境政策	(55)
第一节 欧盟对外环境政策的基本目标	(55)
第二节 欧盟对外环境政策的实践	(59)
一 充分利用外交权能,促进全球环境保护制度建设	(59)
二 利用经济手段,推动国际环境合作	(64)
三 完善环境立法,形成坚固的环境壁垒	(68)
第三节 欧盟对外环境政策的实践效果	(70)
第四节 多重危机对欧盟环境政策的影响	(72)
小 结	(78)
第四章 反恐合作与对外政策	(80)
第一节 21 世纪欧洲恐怖袭击的特点	(81)
第二节 欧盟国际反恐合作的制度安排	(86)
第三节 欧盟国际反恐合作的理念和实践	(91)
一 警务与执法	(92)
二 司法合作	(94)
三 金融领域的反恐合作	(96)
四 反恐合作中的对外援助	(97)
五 欧盟国际反恐合作的特点	(100)
第四节 反恐行动在对外政策层面的挑战	(101)
小 结	(108)
第五章 欧盟的对外文化政策	(110)
第一节 欧盟对外文化政策的发展	(110)
第二节 欧盟开展对外文化关系的机制	(114)
第三节 欧盟对外文化关系实践	(117)
一 与申请加入欧盟以及潜在的欧盟成员国的文化关系	(118)
二 与周边政策所覆盖的欧盟周边国家的文化关系	(119)
三 与俄罗斯和中亚国家的文化关系	(122)
四 与亚洲国家的文化关系	(123)

五 与拉丁美洲国家的文化关系	(124)
六 与非加太国家文化关系	(125)
第四节 危机与欧盟对外文化政策的调整	(126)
小 结	(131)
第六章 欧盟的反扩散政策	(133)
第一节 基本认知及原则立场	(133)
第二节 欧盟反扩散的基本措施	(139)
一 促进有关大规模杀伤性武器法律规范的建设和执行	(139)
二 加强对两用物项和技术的控制	(141)
三 加强与第三方的合作	(142)
四 加强欧盟反扩散的机制建设	(145)
第三节 欧盟反扩散战略面临的问题	(146)
第四节 欧盟与伊朗核问题	(152)
小 结	(157)
第七章 人道主义援助与对外关系	(160)
第一节 欧盟人道主义援助的历史	(161)
第二节 欧盟人道主义援助的基本原则	(167)
一 国际人道主义援助的法律规范和基本原则	(168)
二 欧盟法律规定对人道主义援助基本原则的宣示	(171)
第三节 欧盟人道主义援助的权能与运行机制	(173)
一 法律依据与权能	(173)
二 预算权力	(176)
三 决策程序	(177)
四 机构设置	(178)
五 实施机制	(181)
六 监管机制	(182)
第四节 有关欧盟人道主义援助的若干争议	(183)
一 人道主义援助和危机管理能否混淆	(184)

二	人道主义援助和发展援助的界限	(186)
三	人道主义援助能否借助贸易政策	(188)
四	人道主义援助的非政治性与对外政策的 一致性之间的矛盾	(190)
第五节	欧盟人道主义援助政策政治化的问题	(195)
小 结		(199)
第八章	多重危机冲击下欧盟对外政策的未来	(201)
第一节	多重危机冲击欧盟对外政策	(202)
第二节	欧盟对外政策的调整	(207)
第三节	欧盟对外政策的调整与中国	(223)
参考文献		(233)
后 记		(252)

第一章

危机背景下的欧盟对外政策研究

1957年3月25日，欧洲六国在欧洲煤钢共同体的基础上，决定签署《罗马条约》，成立欧洲经济共同体和欧洲原子能共同体，为欧洲一体化打下了基础。但2017年3月在罗马举行的《罗马条约》签订60周年庆典峰会上，庆祝的气氛却被当前欧洲面临的严重危机所压抑。自2008年世界性的金融危机爆发以来，欧盟受到了多重危机的冲击，金融危机及随后的债务危机显示了欧盟内部机制问题，并引发了欧盟内部的分裂，中东地区的动乱又导致难民危机的爆发，难民危机加上一直存在的多元文化冲突，导致对欧洲一体化持怀疑态度的民粹主义力量的兴起，英国由于历史传统文化的影响和当今民粹主义势力的崛起，甚至采取公投的方式与欧盟正式分手，而恐怖主义威胁近几年来也呈现出日益严峻的形势。这是欧盟成立以来没有遇到的艰难局面。在2016年6月29日即英国脱欧公投6天之后，欧盟其余27个成员国就发布一个非正式声明，要设立一个反思期，对欧洲一体化的过去进行总结，并展望欧洲的未来发展。2017年3月，欧盟委员会主席容克发表了《欧洲未来白皮书》，对欧洲一体化进行了反思，并对欧盟的未来发展进行了展望。^① 欧盟的对外政策应该是欧盟反思的重要内容。本书将选择欧盟在若干对外政策领域的政策主张和实践，希望有助于我们认识欧洲一体化发展的成就和面临的问题，有利于我们认识欧盟未来的发展方向。

^① European Commission, "White Paper on the Future of Europe: Reflections and Senarioes for the EU27 by 2015", https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/white_paper_on_the_future_of_europe_en.pdf.

第一节 为什么研究欧盟的对外政策？

欧盟作为一个特殊的一体化组织，其在国际上的行为体角色越来越受到重视。欧盟不是一个国家，但其在国际舞台上的影响则是有目共睹的。但是，由于对外政策是一个事关民族国家主权的非常敏感的领域，当20世纪90年代订立的《马斯特里赫特条约》提出欧洲共同外交与安全政策时，关于欧盟是否是合格的国际政治行为体，是否能够拥有自己的对外政策，马上就引起了人们的争论。欧盟在对外政策领域对非成员国是否有什么政治影响呢？欧盟在对外经济活动中是否应附加上自己所坚持的价值观？欧盟到底是不是人们常说的经济上的“巨人”、政治上的“侏儒”？因此，尽管欧盟的外交政策作为一个概念已经提了出来，但人们并不能完全认同这一提法，而争论的核心就是欧盟是否有一个外交政策。由于欧盟不是一个国家，也没有固定不变的边界，人们对欧盟性质的认识本身就是模糊且充满争议的，关于一群国家是否会有一个共同的外交政策以及如何衡量其对外政策的结果就存在很大的分歧。

一些人对欧盟对外政策持怀疑和否定态度。他们认为，由于欧盟不是一个国家，它在外交方面的任何政策只能以失败而告终，因此欧盟不可能存在共同的外交政策。人们对欧盟对外政策的怀疑和否定，既有复杂的理论论证，也有根据实践得出的判断。在欧盟机构内部工作的人通常以欧盟脆弱的制度来否定欧盟的对外政策，而以成员国为活动舞台的人士则从国家利益的巨大差异和欧盟存在的民主缺陷来否定欧盟的对外政策，研究地方和社区的学者们则认为欧盟共同的文化身份仍然脆弱，不能形成共同的欧洲对外政策，等等。黑泽尔·史密斯和简·热隆卡在各自的著作中对那些否定或怀疑欧盟拥有自己的外交政策的观点进行了总结归纳，^①把对欧盟对外政策这一概念的批评意见归纳为以下三类：

^① Jan Zielonka, *Explaining Euro-Paralysis: Why Europe is Unable to Act in the International Politics*, Macmillan Press Ltd., 1998, pp. 13-17; Hazel Smith, *European Union Foreign Policy: what it is and what it does*, Pluto Press, London, 2001, pp. 1-7.

第一类观点认为，欧盟在结构或制度上是缺乏效率的，因而不能制定或者执行对外政策。首先，欧盟是由主权国家构成的，在其所有机构中，在2010年《里斯本条约》生效之前，只有欧共体拥有签署国际条约的法律人格，而由欧洲理事会和部长理事会代表的欧盟所做出的决策则是由共同体或各成员国来执行的。《里斯本条约》生效后，凡涉及共同外交与安全政策、共同安全与防务政策方面的事宜，仍采取政府间决策方式。欧盟只不过像主权者那样行事，而其伙伴和对手，也把它当作拥有主权的行体与其谈判，并对其行为做出反应。事实上，欧盟不是一个主权实体，而外交政策则是由主权国家所独有，因此欧盟不可能有自己的对外政策。其次，欧盟成员国是国际舞台上的主要行为体，而欧盟只是成员国的附属行动工具。这种论点实际上是欧盟缺少主权论的变种，只是强调欧盟的工具性。最后，欧盟缺少一个单一的执行机构，例如总统或者总理，缺少集中的决策能力，因此不能制定并执行外交政策。

第二类观点认为，欧盟也许能够在外交政策方面做出决策，但是，由于其能力有限，且不能有效实施对外政策，因此不能把欧盟作为民族国家那样的外交政策行为者来看待。首先，欧盟没有军事能力，而军事力量历来被视为外交的最后手段和坚实的后盾。其次，欧盟存在能力和期望之间的巨大鸿沟。欧盟在很多被认为是对外政策领域的问题上提出了大量主张，但是能够有效采取行动的领域却少得可怜。最后，欧盟在处理国际危机问题上不是非常有效。这一观点承认在贸易和发展等问题上欧盟作为国际行为体的角色，但认为欧盟不能够对国际危机产生足够迅速的反应，并且其缺少军事能力，从而使其外交抱负难以实现。这个观点实际上是认为欧盟在能力和人们对它的期望之间存在巨大鸿沟这一观点的一个变种。

第三类观点则从国际局势和国家利益的多样性角度来否认欧盟共同的外交政策。首先，欧洲大国之间旧式的权力游戏使欧洲各国之间不可能形成共同的外交政策。随着冷战的结束，欧洲有可能重新回到民族国家之间钩心斗角、尔虞我诈的旧时代，在这种充满不确定性和变化的时代，各国都在寻求自己的安全。“欧洲再次面临这样的局面：一个强大的起核心作用的德国，一个落后而不稳定的俄罗斯，一大群脆弱的小国。

还有,法国和英国没有能力平衡德国的力量,没有能力平抑俄罗斯的不稳定,更不用说围绕法英轴心重组整个欧洲的秩序了……民族主义、边界问题和结构不平衡,(在冷战后的欧洲)又重新复活。”^①其次,冷战的结束给各国带来了严重的战略混乱,使得有可能顺利进行的欧洲共同安全与外交政策严重受阻。国家面临着新的并且在很大程度上是未知的挑战,国际制度正在经历重大改变,而新的政治安排在不断变化的国际环境下形成缓慢。如果欧洲不知道自己所努力争取的秩序是什么,不知道如何去实现它,不知道花费什么样的代价,那么,怎么可能会出现共同的外交与安全政策呢?最后,欧洲各国的国家利益是天然相异的,因而不可能出现共同的外交政策。尽管这一观点没有强调国家本性邪恶自私的一面,认为欧洲国家不一定会追求权力和霸权,但是各国的国家利益根源于不同的历史经验、地理位置、经济相互往来的模式和与外部世界的联系。考虑到这些,能够使欧盟成员国形成共同利益的对外政策议题就寥寥无几了。

但是,尽管欧盟在对外政策领域存在让人指责的弱点,但也应该认识到欧盟是国际舞台上一个重要的行为体。欧盟是全球最大的经济体之一,成员国的经济总量加在一起与美国不分伯仲;欧盟在国际贸易上的影响是强大的,是国际贸易的引领者;欧盟和其成员国的对外援助总额加在一起,超过全球对外援助的一半,是世界上最大的发展援助和人道主义援助的提供者;在气候政策领域同样具有领导作用;等等,欧盟对国际政治经济和全球治理体系的影响是不可小觑的。

首先,欧盟是一个强大的经济体,在国际舞台上具有重要的影响。欧盟截至2018年年底有28个成员国,总人口为5.1亿人。2017年名义国内生产总值为19.67万亿美元,占全球名义国内生产总值的24.6%,超过美国为全球第一,^②若以购买力平价计算也占到16.5%。^③从国际贸

① Pierre Lellouche, “France in Search of Security”, *Foreign Affairs*, Vol. 72, No. 2, 1993, p. 130.

② “World Economic Outlook Database”, International Monetary Fund, 7 June 2018.

③ “Report for Selected Country Groups and Subjects (PPP valuation of country GDP)”, IMF. Retrieved 9 May 2018.

易流量上来看,欧盟的国际贸易总额约占世界的20%,如果包括成员国之间的贸易,则占到1/3,作为国际商业中的一个主要力量,欧盟是美国、加拿大、日本、中国等国在国际贸易中的主要合作伙伴。2017年,欧盟及其成员国的对外发展援助加在一起达到了757亿欧元,占到全球对外发展援助的57%。^①可以说,欧盟是世界上最富有的和最有活力的贸易集团。它还是世界上最大的货币联盟集团之一。欧元自1999年启动以来,很快便以仅次于美元的国际货币地位在国际金融体系中站稳了脚跟,被各国政府和私人广泛作为储备、借贷和贸易结算的选择货币。由于欧元区巨大的经济和金融规模,使得欧盟的经济决策和经济发展与世界经济息息相关。

由于欧盟在世界经济体系的重要地位,使得欧盟能够运用自己的影响维护自身的利益。当欧盟的利益受到了损害,欧盟也能够对竞争者发起贸易战。例如,早在20世纪80年代,共同体就坚决反对美国把禁运扩展到对塞尔维亚的天然气管道建设项目上,在20世纪90年代,欧盟坚决反对美国对与古巴做生意的欧洲公司的制裁。2018年6月,在美国总统特朗普宣布对欧盟加征钢铝关税后,欧盟同样宣布贸易报复措施。

欧盟能够充分运用自己的力量,影响那些想加入欧盟的欧洲国家的政治和社会经济的发展,为那些试图加入欧盟的国家制定了严格的经济、金融、农业、环境等入盟标准。欧盟向世界大多数发展中国家提供贸易最惠国待遇,同时,对那些违反国际行为规范的国家则会取消最惠国待遇。另外,欧盟所代表的经济一体化本身,也形成了区域一体化的欧洲模式,对其他地区的一体化有着示范效应。总体来讲,欧盟对其领土之外很多国家的经济利益和经济政策有着巨大的影响,这说明其在经贸领域具有相当强的对外行为能力,在国际经济领域是一个重要的行为体。

其次,在政治和安全领域,在欧洲一体化启动之后的60多年的历史中,欧共体以及后来的欧盟也一直试图在某些领域发出自己的声音。在

^① European Commission: "EU remains the world's leading donor of development assistance; □ 75.7 billion in 2017", https://ec.europa.eu/europeaid/news-and-events/eu-remains-worlds-leading-donor-development-assistance-eu757-billion-2017_en.

有关欧共体成立的最初条约中并没有包含对外政策的内容,这是事实。20世纪50年代初,法国国防部部长普利文就提出了建立欧洲防务共同体的计划,但却由于担心其具有超国家性质而最后失败。50年代末60年代初,法国先后提出了两个富歇计划,共同外交政策问题又一次被提出,但这时讨论的所谓“共同外交政策”只不过是国家间合作的代名词。富歇计划虽然最终以失败告终,但是在很多方面却为后来的欧洲政治合作机制奠定了基础。1970年确立的欧洲政治合作机制为欧共体成员国政府提供了一个在外交政策领域进行讨论与合作的论坛,构成了欧共体在外交政策领域的非正式磋商机制,并在1987年通过《单一欧洲法案》制度化。1993年根据《欧洲联盟条约》(又称《马斯特里赫特条约》)建立的欧盟由三个支柱构成,第一支柱是欧洲经济共同体,第二支柱是取代欧洲政治合作的欧洲共同外交与安全政策,第三支柱是司法和内务合作。《欧洲联盟条约》还引入了“欧洲安全与防卫身份”,并指明西欧联盟将作为欧盟未来的防卫力量。1998年,《阿姆斯特丹条约》对共同外交与安全政策进行了修改,设立了共同外交与安全政策高级代表这一职位,使欧盟的共同外交与安全政策在机构框架、制度建设和政策实施等方面取得了实质性进展。^①

科索沃战争之后,欧盟在共同防卫政策建设上取得了一定进展。1999年确定了欧洲安全和防卫政策,取代“欧洲安全防卫身份”。1999年12月,欧盟15国政府外长在布鲁塞尔提议建立一支欧洲快速反应部队,很快得到欧盟首脑会议的批准,欧洲理事会还决定设立与快速反应部队有关的三个军事机构,即政治与安全委员会、军事委员会和军事参谋部。2003年3月31日,欧盟领导下的350人的军队开始在马其顿执行维和任务,这标志着欧盟首次执行安全使命,是欧盟在共同防务方面迈出的重要一步。2003年12月12日,欧盟各国外长通过了欧盟第一个安全战略《更美好世界中的欧洲安全》,文件首次把军事手段与贸易条件、经济合作等一起列为欧盟的安全政策工具。2004年,马德里恐怖袭击事

^① 郑启荣:《全球视野下的欧盟共同外交与安全政策》,世界知识出版社2008年版,第65—121页。

件之后，欧盟设立了反恐协调员，建立了欧洲情报网，组建了欧洲中央情报指挥部和间谍卫星系统。2004年7月，欧盟建立了联合防务局。到2016年年底，欧盟已经建立了由1500人组成的快速反应部队，并向非洲、亚洲、中东、西巴尔干、东欧和高加索总共派出了30支维和部队。^①因此，欧盟的共同防务在冷战结束之后取得了很大的进展，军事手段成为欧盟推行对外政策的可供选择的手段。

2009年12月1日生效的《里斯本条约》通过了一系列的改革，取消了三个支柱的划分，赋予欧盟单一的法人资格，设立欧洲理事会常设主席、欧盟外交与安全政策高级代表和欧盟对外行动署（EEAS）职位和机构等，强化了欧盟在对外政策不同领域之间的相互协调，加强了欧盟的国际行为体角色。条约赋予了欧盟外交与安全政策高级代表在欧盟对外政策领域的核心角色，赋予了其在对外政策领域的动议权，使“该职位能够在超国家层面巩固欧盟外交政策的权能，从而提高欧盟外交政策的一致性以及欧盟在国际舞台上的形象”。^②而欧盟对外行动署的设立，则标志着欧盟专门外交行政机构的出现，将促进成员国外交政策的“欧洲化”进程，培育欧洲共同的外交文化，有利于提高欧盟对外政策的效率。

当前，尽管欧盟经历了多重危机，例如欧债危机、难民危机、乌克兰危机、欧洲民粹主义力量的崛起以及英国脱欧等危机的冲击，但欧洲在对外政策领域还是展示了其进一步发展的雄心。在英国脱欧公投5天之后的2016年6月28日，欧盟就发布了《共同愿景，共同行动：更强大的欧洲——欧盟外交与安全政策全球战略》（简称《欧盟全球战略》），表达了对欧盟作为国际行为体在国际上发挥影响的目标、立场和信心。《欧洲全球战略》发布以后，欧盟成立了新的军事训练和顾问团指挥中心，并就各国国防预算进行联合年度评估，成立了意愿性的永久结构性合作安排（Permanent Structured Cooperation, PESCO），使欧盟在共同防务方面取得了较大发展。

① 关于欧盟在维和方面的行动，参见 <http://www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/>。

② 金玲：《欧盟对外政策转型：务实应对挑战》，世界知识出版社2015年版，第17页。

最后，欧盟是当代全球治理的重要力量，不论是在气候问题上，还是在北极治理问题上，抑或是在世界经济危机治理、反对大规模杀伤性武器扩散等问题上，都能显示其影响力。尽管欧盟对外政策不能和国家对外政策相比，虽然没有军事手段，使它不能在涉及军事力量使用的问题上让人感到它的存在，但是在全球治理领域它仍然是一个“领导世界的角色”。^① 在全球气候变化问题上，欧盟能够把成员国的力量集中在一个具体的立场上，使这一立场成为国际谈判中的关键，从而对国际协议的形成产生决定性的影响，这一点已经在《联合国气候变化框架公约》（1992年）及其《京都议定书》（1997年）的达成以及《巴黎协定》（2015年）的签署等案例中得到充分体现。尽管欧盟没有自己的军事力量，但它可以号召成员国的军事资源，实际上，在国际危机当中欧盟及其成员国与联合国维持和平军事力量之间的合作是非常密切的。在反对大规模杀伤性武器问题方面，欧盟一直在努力发挥积极作用，伊朗核问题就是一个例子。

欧盟作为一个特殊的区域一体化组织，以其自己的整体实力影响着当代的国际政治经济格局，影响着当代全球问题的治理，是国际政治经济领域一个重要的行为体。人们常说，研究欧盟对外政策的学者比欧盟外事部门的工作人员还要多，^② 正是由于欧盟对外政策的特殊性和敏感性以及欧盟自己的力量特性，才引起了围绕欧盟对外政策问题上的广泛争论，才让欧盟对外政策研究更加显示出其魅力。

第二节 欧盟对外政策是什么？

欧盟在当今世界上拥有巨大的影响，包括经济、政治、文化等各个方面，但从上文的论述可以看出，人们对欧盟对外政策是否存在却充满着争议，更不用说欧盟对外政策的内涵了。因此，要讨论欧盟的对外政

^① Francois Heisbourg, *European Defence: Making it Work*, Paris: Institute for Security Studies, 2000, p. 27.

^② Hylke Dijkstra and Sophie Vanhoonacker, “Why Study EU Foreign Policy at all? A Response to Keuleers, Fonk and Keukeleire”, *Cooperation and Conflict*, 2017, Vol. 52, No. 2, p. 280.

策,必须首先对欧盟对外政策的基本内涵作一基本界定,而要界定欧盟对外政策,必须首先确定对外政策概念中某些具体的内涵是否适用于欧盟这一特殊的体系。为了弄清这一问题,我们有必要确定对外政策这一概念。

一 对外政策

和对外政策密切相关的几个概念包括外交、外交政策、对外事务和对外关系。外交是一个相对狭窄的概念,指的是国家代表进行的活动,包括“从搜集驻在国的情报、评估驻在国的政治形势等,到进行国际谈判等”。^①与外交相联系的外交政策一般特指设计传统的安全和政治领域的政策,是一个更为狭义的概念。对外事务指的是一个国家与外国或其他国际行为体交往的全部活动、利益和行为。^②对外关系则是一个国家在处理对外事务中与外国或其他国际行为体发生关系的总和,它比外交关系的概念要宽泛一些,不仅包括政治与安全领域的内容,也延展至经济、文化等其他领域。^③对外政策,显而易见,是一个国家在处理与外部关系时所采取的政策总和。国家与外部的关系,包括与其他国家的关系,也包括与政府间国际组织、非政府组织等国际行为体的关系。所采取的政策,包括对外政治关系、军事关系,也包括经济关系、文化关系等各方面的政策。杰里尔·罗塞蒂指出,对外政策是“由政府政策制定者所选择的国外介入范围以及目标、战略和手段的综合”。^④对外政策,就是为促进内部价值、利益和该行为体国内政策而制定并在海外实施的政策。

传统上来看,外交是国家的事,国际行为体只能是国家。但随着现代国际关系的发展,非国家行为体在国际舞台上的作用在不断增强,其

① David Robertson, *A Dictionary of Modern Politics*, London: Europa Publications, 2002, p. 147.

② Cathal J. Nolan, *The Greenwood Encyclopedia of International Relations*, Vol. 2, Westport, CT: Greenwood, 2002, p. 560.

③ 陈志敏、[比]古斯塔夫·盖拉茨:《欧洲联盟对外政策一体化——不可能的使命?》,时事出版社2003年版,第4—5页。

④ [美]杰里尔·罗塞蒂:《美国对外政策的政治学》,世界知识出版社1997年版,第2页。