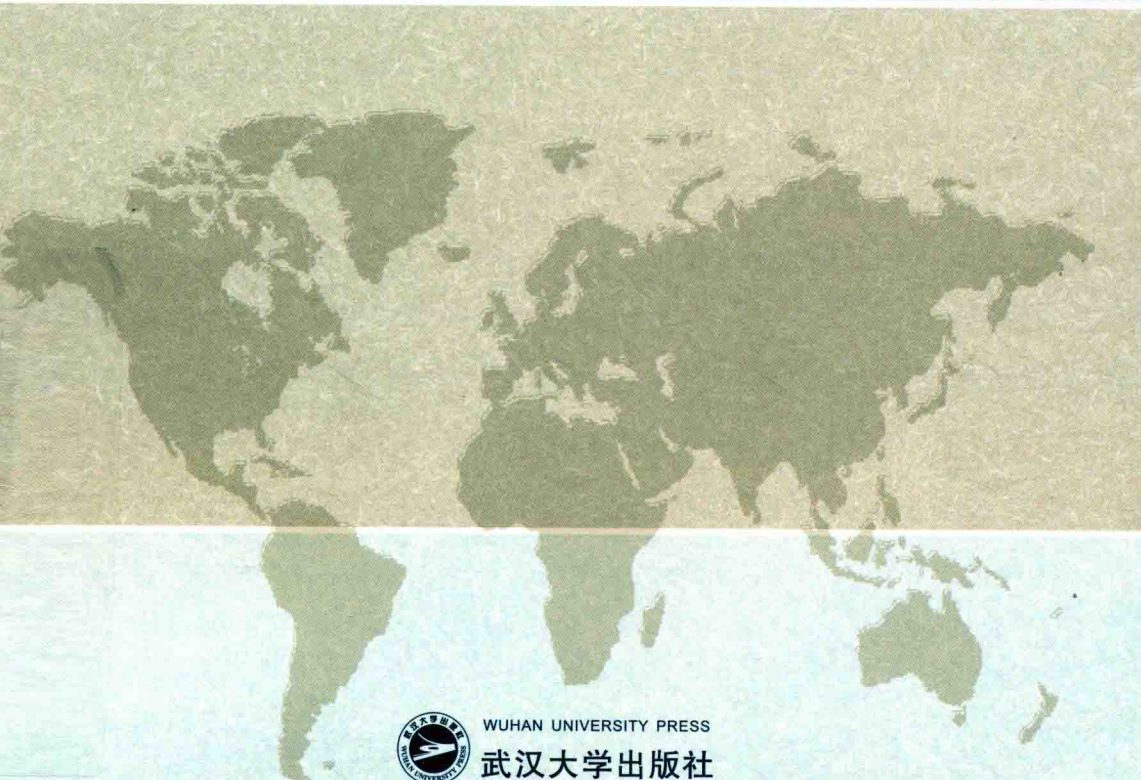


国际法新视野研究丛书

# 国际法视角下的 欧盟共同外交与安全政策研究

周晓明 著



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社

国际法新视野研究丛书

本书属于武汉大学自主科研项目（人文社会科学）研究成果，得到“中央高校基本科研业务费专项资金”资助

# 国际法视角下的 欧盟共同外交与安全政策研究

周晓明 著



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

国际法视角下的欧盟共同外交与安全政策研究/周晓明著. —武汉:  
武汉大学出版社, 2013. 11

国际法新视野研究丛书

ISBN 978-7-307-11999-4

I. 国… II. 周… III. ①欧洲国家联盟—对外政策—研究 ②欧洲  
国家联盟—国家安全—政策—研究 IV. D814. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 252071 号



责任编辑:胡 荣

责任校对:汪欣怡

版式设计:马 佳

出版发行:武汉大学出版社 (430072 武昌 珞珈山)

(电子邮件: cbs22@whu.edu.cn 网址: www.wdp.com.cn)

印刷:湖北恒泰印务有限公司

开本: 720 × 1000 1/16 印张: 14 字数: 198 千字 插页: 2

版次: 2013 年 11 月第 1 版 2013 年 11 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-307-11999-4 定价: 30.00 元

版权所有, 不得翻印; 凡购我社的图书, 如有质量问题, 请与当地图书销售部门联系调换。

# 前 言

欧洲联盟，作为一体化的区域性组织，涉及经济、政治、安全、军事等诸多领域，堪称区域性组织发展的典范。共同外交与安全政策(Common Foreign and Security Policy)作为欧盟对外政策的重要内容，其政策效力的发挥对于欧盟能否在国际舞台上发挥作用起关键性作用。

自《马斯特里赫特条约》成立欧洲联盟并确立欧盟三大支柱，到2009年《里斯本条约》的正式生效，欧盟共同外交与安全政策作为三大支柱之一，就一直是欧美学者研究的焦点和难点。所谓焦点，在于欧盟共同外交与安全政策是欧洲联盟的三大支柱之一，对于欧盟能否对外“用统一的声音说话”意义重大；所谓难点，在于共同外交与安全政策规范本身内容庞杂，受国际形势影响很大，欧盟条约修订频繁，每次修订，都对共同外交与安全政策规范做了不同程度的调整，为学者从事研究造成很大的难度。因此，有关欧盟共同外交与安全政策法律问题的研究，历来就具有十分重要的意义。

《里斯本条约》生效以后，欧盟取消了三大支柱的划分，将对外政策的目标统一规定，以增强对外政策的行动能力和有效性。基于这一目的，共同外交与安全政策也被进行相应的调整，如明确欧盟在共同外交与安全政策领域的主体地位和能力范围，赋予欧盟法院一定程度的司法审查权等。在这一背景下，从国际法的视角研究《里斯本条约》下的欧盟共同外交与安全政策，就具有了重要的理论与现实意义。

从理论层面看，《里斯本条约》生效后，作为区域一体化体制最杰出的代表，欧盟通过其独特的法律体系和治理结构，不仅对

28 个成员国<sup>①</sup>，也对整个世界的经济、政治、安全、社会、环境、科技、教育、文化、能源等领域的合作与发展产生了重要影响。然而，相比较而言，素有“经济巨人”之称的欧盟，在政治层面的对外行动能力却相对薄弱，大大影响了欧盟对外行动能力的发挥。自 20 世纪 90 年代以来，欧盟对外政策的有效性尤其是共同外交与安全政策的有效性已经成为欧盟改革和发展的重点所在，也是世界各国理论界关注的焦点。然而，在欧盟共同外交与安全政策的研究中，与其有关的法律问题却很少受到学者的关注。究其原因，一方面这是这一领域的政治合作属性较浓而法律属性不很明显，大多数具有“软法”(soft law)的性质；另一方面在于这一领域的法律体系主要建立在各成员国合作的基础上，具有“政府间主义”(inter-governmentalism)的性质。而事实上，《里斯本条约》生效后，随着欧盟共同外交与安全政策法律体系的不断完善，以及欧盟对外主体地位和活动能力的不断加强，产生的法律问题也越来越多，诸如欧盟的法律主体资格如何界定、共同外交与安全政策的法律体系如何、其法律渊源和效力如何、欧盟共同外交与安全政策法如何贯彻、它与成员国国内法的关系如何、欧盟法院在共同外交与安全政策领域的司法审查权限等很多法律问题有待于从理论上进一步明确。

从现实层面看，当代国际政治经济秩序以及与之相适应的国际法律秩序一直处于不断变革之中，《里斯本条约》也是在这一国际大背景的影响下签署的。适应当代国际政治经济秩序的欧盟法律体系，可谓“自成一类”(sui generis)，它一方面在诸多领域成为国际法律秩序的引领者，另一方面又为国际法律秩序在处理稳定与变革问题上带来一系列挑战。欧盟共同外交与安全政策法律体系就是这方面的重要代表。欧盟共同外交与安全政策是成员国之间的政治合作，其中复杂多变的国际关系和利害交错的国家利益会对欧盟共同外交与安全政策产生重要影响。可以说，从微观看，欧盟共同外交

---

<sup>①</sup> 《里斯本条约》生效时，欧盟有 27 个成员国。2013 年 7 月 1 日，克罗地亚成为欧盟第 28 个成员国。



与安全政策的每一个具体决议本身就是一个变数很大的政治现象，它随成员国国家利益、欧盟内部利益乃至国际社会大环境的变化而变化，它主要回答“欧盟或成员国怎么做和为什么这么做”这个问题。但从宏观而言，它并非无规律可循，欧盟成员国普遍认可的价值标准、各成员国共同追求的宗旨和目标、成员国自觉遵循的行为和活动的准则便是这复杂多变的国际局势和政策背后，指导欧盟做出有关具体决议，规范各成员国贯彻具体决议的法律规范。欧盟共同外交与安全政策法律规范主要回答“欧盟或欧盟成员国应该怎么做或应该会怎么做”这一问题。这也正是当今复杂多变的国际形势下，欧盟、欧盟成员国乃至与欧盟有关的第三国都十分关注也迫切需要解答的重要问题。

对我国而言，作为世界上最大的发展中国家，我国与世界上最大的区域性组织——欧盟在经济、法律、教育、政治、军事等很多方面都有很多官方和民间合作，中欧关系一直处于稳定与快速发展之中。欧盟不仅是中国最重要的贸易伙伴之一，而且已成为中国重要的战略伙伴，双边合作已经涉及政治、军事、经济、人权、法律、反恐、环保、体育、教育、职业培训等广泛领域。了解欧盟共同外交与安全政策法律体系的内容、作用和效力，了解欧盟的法律地位和能力范围，对于我国更有针对性地与欧盟开展对外关系，具有重要的指导意义。

基于上述考虑，本书中最新版本的欧盟条约即以 2009 年生效的《里斯本条约》下的共同外交与安全政策为研究对象，从国际法视角对《里斯本条约》框架下的欧盟共同外交与安全政策的法律问题系统进行系统研究，包括欧盟在共同外交与安全政策领域的法律地位、欧盟权能的性质和范围、通过具体案例分析欧盟法院司法审查权的权限与确定标准，以及共同外交与安全政策的决策程序、执行程序 and 机构权限划分等，从而为我国应对欧盟共同外交与安全政策的新机制提供理论借鉴。

全书除引言、结语以外，共分五章对共同外交与安全政策法律问题论述。

第一章回顾欧盟共同外交与安全政策法律机制的发展历程。欧

盟共同外交与安全政策的发展经历了三个标志性阶段：第一个阶段是1957—1991年具有“软法”性质的松散的政治合作时期，“全体一致同意”、“保密性”和“协商”是这一时期共同外交与安全政策的特点；第二个阶段是1991—2009年的条约法时期，这一时期共同外交与安全政策的特点是欧盟具备了默示主体资格，规范了共同外交与安全政策的目标、宗旨和执行机制，但规定过于宽泛、强制力差，超国家因素很弱；第三个阶段是2009年《里斯本条约》框架下的欧盟共同外交与安全政策法律机制，是超国家因素和政府间因素共存的时期。在《里斯本条约》框架下，共同外交与安全政策的超国家性主要表现在：欧盟被赋予独立的法律人格，取消三大支柱的划分，统一欧盟对外政策的目标和宗旨，简化欧盟机构，设立欧盟外交与安全政策高级代表以协调欧盟对外政策和促进欧盟对外行动的一致性和有效性，在共同外交与安全政策决策程序上扩大有效多数表决机制的适用范围，鼓励成员国在外交与安全领域灵活合作等；政府间因素主要表现在：就决策程序而言，全体一致同意仍旧是居于主导地位的决策方法，具有政府间性质的欧洲理事会是共同外交与安全政策的最高决策机构，欧洲议会在该领域没有立法权，仅有有限的监督、质询和一定程度的财政预算权，欧盟法院在该领域的司法监督范围十分有限等。

第二、三、四、五章是本书的主体部分，主要讨论共同外交与安全政策的若干基本法律问题。第二章论述共同外交与安全政策的法律宗旨和目标、欧盟在共同外交与安全政策领域的权能、欧盟的法律主体地位等。欧盟共同外交与安全政策的法律宗旨和目标是欧盟一般宗旨和目标在共同外交与安全政策领域的表现。因此，欧盟共同外交与安全政策既遵循发展和巩固民主、法治，尊重人权和国际法基本原则等欧盟一般宗旨和目标，也遵循保卫共同价值、基本利益和联盟独立、统一和安全，维护和平，加强国际安全等欧盟对外政策的特殊宗旨；就共同外交与安全政策权能而言，《里斯本条约》强调欧盟在共同外交与安全政策领域的权能涵盖外交政策的所有领域和欧盟安全的所有问题，但事实上这种界定过于宽泛，关于该领域权能的性质，《里斯本条约》也没有明确规定，但可以肯定

的是它既不属于欧盟的排他性权能(例如欧盟在共同商业政策领域所拥有的权能),也不属于分享性权能(例如欧盟在发展合作和人道主义援助领域拥有的权能),而是非排他性(non-exclusive)且不具备优先效力(non-preemptive)的“自成一类”(sui generis)的特殊权能。

第三章分析共同外交与安全政策的制定与执行。就共同外交与安全政策的制定机制与制定机构而言,《马斯特里赫特条约》所确立的共同外交与安全政策法律机制主要是“共同立场”和“联合行动”。《阿姆斯特丹条约》增加“共同策略”为法律机制。《欧洲联盟条约》(Lisbon)第25条将“共同立场”、“联合行动”和“共同策略”统一起来,由欧洲理事会和欧盟理事会统一以“指导方针”和“决议”的方式做出,以简化欧盟对外行动的法律机制。此外,该条赋予欧盟界定共同外交与安全政策的指导方针和强化成员国在该领域的系统合作的权利,但是欧洲议会在该领域仍没有立法权。就决策方法与机构而言,欧洲理事会是最高决策机构,以“决议”的方式确定共同外交与安全政策(包括含有防卫因素)的一般纲领。欧盟理事会负责以“决议”的方式在欧洲理事会所界定的一般纲领和策略利益的基础上设计和执行共同外交与安全政策,全体一致同意和有效多数表决机制是该领域的决策方法。就共同外交与安全政策的执行机制与执行机构而言,欧盟理事会负责发展和贯彻共同外交与安全政策有关措施。欧盟理事会和欧盟外交与安全政策高级代表应确保欧盟在该领域行动的一致性、统一性和有效性。高级代表与成员国在集合欧盟和成员国国内资源基础上共同执行共同外交与安全政策。为更好地实现共同外交与安全政策的目标与宗旨,《里斯本条约》将欧洲理事会正式引入欧盟机构体系中,设立欧洲理事会主席一职,并设立欧盟对外行动署协助高级代表工作,以促进欧盟对外行动一致性和强化欧盟国际主体资格。

第四章讨论欧盟法院对共同外交与安全政策的司法监督权。原则上,欧盟法院在共同外交与安全政策领域不具备管辖权,但以Kadi案、ECOWAS案等为代表的欧盟法院判例对欧盟的民主与法治在欧盟外交与安全政策领域的发展提出了要求,也引发了一系列



关于欧盟法与国际法的关系、欧盟的主体资格、欧盟权能分配、欧盟法的效力等级、欧盟法院在共同外交与安全政策领域的管辖权限等一系列问题。《里斯本条约》并没有对上述所有问题做出令人满意的解答，但规定欧盟法院在共同外交与安全政策原则上不具有司法审查权，下列情况例外：审查对自然人或法人的制裁的合法性；审查共同外交与安全政策的执行是否违背《欧洲联盟条约》（Lisbon）第40条的规定或是否侵犯欧盟机构权力；就欧盟签署的国际协定是否违背欧盟基本条约提出法律意见。

第五章论述欧盟共同外交与安全政策的实践。结合欧盟对海湾战争、前南斯拉夫地区冲突、科索沃危机、利比亚战争等国际危机的应对措施，回顾欧盟共同外交与安全政策在实践中的发展历程，分析欧盟共同外交与安全政策的经验与不足，并对《里斯本条约》框架下欧盟共同外交与安全政策的实践做出评价和展望。此外，该部分还特别讨论了欧盟共同外交与安全政策对中欧关系的影响，分析《里斯本条约》框架下发展中欧关系应注意的问题。

结语部分总结《里斯本条约》对欧盟共同外交与安全政策有关规定的特点与存在的问题，对欧盟共同外交与安全政策未来的发展趋势做出展望。《里斯本条约》明确赋予欧盟独立法律人格、统一欧盟对外政策的目标、简化共同外交与安全政策的执行机构、整合欧盟机构，上述举措有利于增强欧盟对外行动领域的一致性和有效性。但同时，《里斯本条约》的有些改革仍旧不够彻底，机构分工不明确、权能界定不清楚、欧洲议会及欧盟法院在共同外交与安全政策领域的权力有限等。《里斯本条约》下的欧盟共同外交与安全政策仍旧是政府间主义与超国家主义相互博弈与妥协的结果。从宪政的视角看，它是欧盟以民主和法治为原则，通过不同层次的决策程序分配权能的结果，是欧盟在对外政策领域行使行政管理权的表现，受条约法和欧盟法原则的双重支配。

在研究方法上，本书综合运用历史、比较以及法条解释、实证、案例分析等法学方法分析政治现象。运用历史分析方法，分析欧盟共同外交与安全政策法律机制的发展历程，探究不同时期共同外交与安全政策的法律特征和内容；运用比较分析方法，分析欧盟

在具体对外关系领域，如在对外经济关系和对外政治关系领域的权能的异同，以明确欧盟在对外关系领域的法律地位；运用法条解释方法，分析共同外交与安全政策在不同条约文本中的具体规定，尤其是《里斯本条约》中共同外交与安全政策的具体内容和范围；运用实证分析方法，探求不同成员国对共同外交与安全政策的态度和实践，以解释共同外交与安全政策的发展趋势；运用案例分析方法，分析欧盟法院在共同外交与安全政策领域的司法审查权的权限范围和确定审查权的标准和方法。

# 目 录

|                        |    |
|------------------------|----|
| 引 言                    | 1  |
| 第一章 共同外交与安全政策的发展历程     | 3  |
| 第一节 松散的政治合作时期          | 4  |
| 一、欧洲政治合作下的共同外交与安全政策    | 4  |
| 二、《单一欧洲法令》下的共同外交与安全政策  | 5  |
| 第二节 三大支柱相结合时期          | 6  |
| 一、《欧洲联盟条约》中的共同外交与安全政策  | 6  |
| 二、《阿姆斯特丹条约》中的共同外交与安全政策 | 9  |
| 三、《尼斯条约》中的共同外交与安全政策    | 10 |
| 第三节 《里斯本条约》中的共同外交与安全政策 | 15 |
| 一、宗旨和目标                | 15 |
| 二、欧盟权能                 | 16 |
| 三、法律机制                 | 17 |
| 四、决策与执行机制              | 18 |
| 五、欧盟法院管辖权              | 20 |
| 六、财政预算与开支              | 20 |
| 七、灵活性条款                | 20 |
| 八、评价                   | 21 |
| 第二章 共同外交与安全政策的法理基础     | 28 |
| 第一节 欧洲联盟的法律人格          | 28 |
| 一、国际组织法律人格概述           | 28 |

|                                |     |
|--------------------------------|-----|
| 二、欧盟法律人格的发展历程 .....            | 31  |
| 三、《里斯本条约》下的欧盟法律人格 .....        | 36  |
| 四、结论 .....                     | 48  |
| 第二节 欧洲联盟的权能 .....              | 54  |
| 一、欧洲联盟的权能概说 .....              | 54  |
| 二、共同外交与安全政策权能 .....            | 58  |
| 第三节 共同外交与安全政策的宗旨 .....         | 61  |
| 一、国际组织宗旨的法律意义 .....            | 61  |
| 二、欧盟的一般宗旨 .....                | 61  |
| 三、共同外交与安全政策的特殊宗旨 .....         | 63  |
| 第四节 共同外交与安全政策法律体系 .....        | 66  |
| 一、共同外交与安全政策法律体系的特点 .....       | 66  |
| 二、共同外交与安全政策法律体系的基本框架 .....     | 68  |
| 三、共同外交与安全政策在欧盟法中的地位 .....      | 78  |
| <br>第三章 共同外交与安全政策的制定与执行 .....  | 89  |
| 第一节 共同外交与安全政策的制定 .....         | 89  |
| 一、共同外交与安全政策法律机制 .....          | 89  |
| 二、制定机构 .....                   | 94  |
| 三、表决方法 .....                   | 110 |
| 第二节 共同外交与安全政策的执行 .....         | 112 |
| 一、欧洲理事会常任主席 .....              | 112 |
| 二、欧盟外交与安全政策高级代表 .....          | 113 |
| 三、欧洲对外行动署 .....                | 122 |
| 四、共同外交与安全政策执行机制评价 .....        | 125 |
| <br>第四章 共同外交与安全法律政策的司法监督 ..... | 128 |
| 第一节 欧盟法院对共同外交与安全政策的司法监督 .....  | 129 |
| 一、欧盟法院司法监督的法理分析 .....          | 129 |
| 二、欧盟法院司法监督的实证分析 .....          | 131 |

|                                   |            |
|-----------------------------------|------------|
| 第二节 《里斯本条约》下欧盟法院的司法监督 .....       | 141        |
| 一、《里斯本条约》与欧盟法院的新发展 .....          | 141        |
| 二、对共同外交与安全政策的司法监督 .....           | 142        |
| <b>第五章 共同外交与安全政策的实践 .....</b>     | <b>148</b> |
| 第一节 各时期共同外交与安全政策实践 .....          | 148        |
| 一、冷战后共同外交与安全政策实践 .....            | 148        |
| 二、“9·11”事件后欧盟共同外交与安全政策实践 .....    | 149        |
| 三、《里斯本条约》后共同外交与安全政策实践 .....       | 150        |
| 第二节 共同外交与安全政策与欧盟对华政策 .....        | 152        |
| 一、共同外交与安全政策下欧盟对华政策 .....          | 152        |
| 二、中欧关系面临的新挑战与中国的应对 .....          | 153        |
| <b>结语 .....</b>                   | <b>157</b> |
| 一、欧盟共同外交与安全政策发展的现实障碍 .....        | 157        |
| 二、对欧盟共同外交与安全政策的展望 .....           | 161        |
| <b>参考文献 .....</b>                 | <b>164</b> |
| <b>附录一 中英文对照表 .....</b>           | <b>174</b> |
| <b>附录二 共同外交与安全政策条约规定对照表 .....</b> | <b>178</b> |

# 引言

有这样一块土地，在这里先后发生了人类历史上 3 次最大规模的战争：30 年战争、第一次世界大战和第二次世界大战；在这里，先后诞生了现代国家体系、现代国际关系、现代国际法和现代区域一体化与全球化。这里就是欧洲。

1991 年，欧洲共同体成员国首脑在马斯特里赫特签署《欧洲联盟条约》(*Treaty on European Union*, TEU)，宣布成立欧洲联盟，确立包括共同外交与安全政策在内的欧盟三大支柱。自此，随着《欧洲联盟条约》的不断修订，作为欧盟三大支柱之一的共同外交与安全政策经历了从松散的政治合作到法律强制力不断增强的发展过程。

《欧洲联盟条约》自 1991 年在马斯特里赫特签署后，共经历过 3 次修订，分别是 1997 年欧盟成员国在阿姆斯特丹修订并签署的版本，2001 年欧盟成员国在尼斯修订并签署的版本和 2007 年欧盟成员国在里斯本修订并签署的最新版本。本书以签署地命名不同版本的《欧洲联盟条约》，即《马斯特里赫特条约》、《阿姆斯特丹条约》和《尼斯条约》。值得一提的是，在里斯本签署的最新版本的条约由修订后的《欧洲联盟条约》和《欧洲联盟运行条约》(*Treaty on the Functioning of the European Union*, TFEU) 两个条约组成，两个条约具有同样的法律效力，统称为《里斯本条约》。本书中的《欧洲联盟条约》(Lisbon) 专指《里斯本条约》中最新版本的《欧洲联盟条约》。

被 28 个成员国所覆盖的欧洲联盟，通过其独特的法律体系和治理结构，在经济与社会发展、外交与安全、警察与刑事司法合作



方面不断统一，在世界经济、政治、安全、科技、教育、文化、社会、环境保护、人权等诸多方面发挥着日益重要的作用，在国际舞台上扮演着重要的角色。<sup>①</sup>

---

<sup>①</sup> 曾令良：《欧洲联盟法总论——以〈欧洲宪法条约〉为新视角》，武汉大学出版社 2007 年版，第 1 页。

# 第一章 共同外交与安全政策的发展历程

2007年12月13日，欧盟27个成员国首脑在葡萄牙首都里斯本签署了《里斯本条约》，该条约由《欧洲联盟条约》和《欧洲联盟运行条约》组成，条约的主要目的在于增强欧盟的民主合法性和欧盟对外行动的有效性、一致性，以增强欧盟在国际舞台上的行动能力。该条约于2009年1月生效，但各国批准进程比预想的困难得多，一直到2009年11月3日，捷克总统克劳斯宣布签署了《里斯本条约》，成为27个成员国中最后一个签署国。至此，27个欧盟成员国已全部批准该条约，《里斯本条约》成为继《马斯特里赫特条约》后欧洲一体化进程的一个新里程碑。它要解决的是欧盟扩大后的机构与体制问题，但其真正意义在于开始了欧洲一体化重心由经济向政治转移的进程，而这个标志就是共同外交与安全政策的新发展。

欧盟共同外交与安全政策(Common Foreign and Security Policy, CFSP)作为《马斯特里赫特条约》所确立的三大支柱之一，具有很强的政治属性，在国际政治与国际关系领域，它受到了国内外学者的普遍关注。回顾欧洲安全机制的历史，从20世纪40年代末的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时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。进入90年代后，随着冷战的结束，这些国家终于建立了以共同外交与安全政策为重要支柱的欧洲联盟。欧盟共同外交与安全政策是1991年《马斯特里赫特条约》所首创的，此后，在《阿姆斯特丹条约》和《尼斯条约》中得到了完善和发展。在夭折的《欧盟宪法条约》中，欧盟共同

外交与安全政策也得到了重要的体现。但是，由于《欧盟宪法条约》的夭折，欧盟各国开始重新认识和合作，通过了《里斯本条约》。

在欧盟共同外交与安全政策的不断发展中，欧盟共同外交与安全政策的法律问题很少受到学者的关注，究其原因，一方面是这一领域的政治合作属性较浓而法律属性不是很明显，大多数具有“软法”的性质；另一方面在于这一领域的法律体系主要建立在各成员国合作的基础上，具有“政府间主义”的性质。而事实上，随着欧盟共同外交与安全政策体系的不断完善，欧盟对外主体性质和活动能力的不断加强，欧盟外交与安全政策的法律问题将越来越多，诸如欧盟的法律主体资格如何界定、共同外交与安全政策的法律体系如何、其法律渊源和效力如何、欧盟的共同外交与安全政策法如何贯彻、它与成员国国内法的关系如何等很多法律问题都有待于明确。

## 第一节 松散的政治合作时期

### 一、欧洲政治合作下的共同外交与安全政策

欧洲范围内全面的经济一体化最早起源于1957年成立的欧洲经济共同体。而欧洲的政治一体化进程则起源于20世纪70年代的欧洲政治合作，这也是欧盟共同外交与安全政策的雏形。欧洲政治合作(European Political Cooperation, EPC)是欧洲经济共同体六个成员国在外交政策上的非正式协商机制，其目的在于使各成员国在外交上形成一致的方法，以维护共同体的内部利益和国际社会整体利益。其内容主要包括促进国际合作、尊重人权、发展和巩固民主和法治。这一机制主要通过非正式的外交途径实现，各国外交部长定期召开会议，讨论有关政治问题，以服务于欧洲经济共同体条约所设定的经济目标。

从法律的视角看，这一时期的欧洲政治合作具有如下特点：首先，其法律基础是一般国际法原则——全体一致同意。理论上，欧