

# 欧盟共同外交与安全政策初探

## ——以国际法为视角

郑德新, 赵劲松

(武汉大学 国际法研究所, 湖北 武汉 430072)

[作者简介] 郑德新(1966-), 男, 湖南澧县人, 武汉大学国际法研究所博士生, 主要从事国际条约法和国际知识产权法研究; 赵劲松(1978-), 男, 湖北英山人, 武汉大学国际法研究所博士生, 主要从事国际组织法研究。

[摘要] 欧洲作为世界上一体化程度最高的地区, 已经发展成以三根支柱为核心的欧洲联盟, 在国际舞台上发挥着日益重要的作用, 而其第二根支柱——共同外交与安全政策的影响力更是不可低估, 但欧盟共同外交与安全政策的二元主义倾向是今后相当长的一段时期的发展方向。

[关键词] 欧盟; 共同外交安全政策; 探析

[中图分类号] DF96 [文献标识码] A [文章编号] 1672-7320(2006)02-0240-04

二战后, 欧洲一体化运动取得了令人瞩目的成就。20 世纪 90 年代, 欧洲统一大市场的建立和欧元的问世, 便是最好的证明。在经济领域, 特别是在对外贸易上, 欧盟扮演着日益重要的角色。然而, 在传统上最能体现国家主权属性的外交和安全政策这一敏感领域, 欧盟作为整体在世界上的影响力曾一度乏善可陈。随着《马斯特里赫特条约》、《阿姆斯特丹条约》和《尼斯条约》的签署, 欧盟逐步建立起了共同外交与安全政策, 试图改变上述被动局面, 从而寻求在国际事务上拥有更大的发言权, 这也是其实现欧洲政治联合的目的之所在。

## 一、共同外交与安全政策的历史溯源、发展和深化

### (一) 共同外交与安全政策的历史溯源

关于共同外交与安全政策的历史最早可见于欧洲防务共同体计划, 即法国的普利文计划<sup>[1]</sup> (第 9 页)。第二次世界大战结束后, 法国害怕德国东山再起, 再次威胁欧洲的和平和安全, 于是建议法德等国组成欧洲防务共同体, 成员国将本国的军队置于该共同体的管辖之下, 后因法国国民议会否决该共同体条约, 二战后欧洲首次防务合作只得胎死腹中。1961 年, 法国又一次提出了欧洲政治和防务共同体的富歇计划<sup>[1]</sup> (第 75 页), 意图将欧共体六国的外交甚至安全统一起来, 使之符合法国的道路, 但遭到欧共体其他国家的反对, 使得该计划被搁浅了。与此同时, 法国也开始寻求法德和解和合作, 以期推动欧洲政治合作, 并签署了法德合作条约, 规定首脑一年定期会晤两次, 部长 3 个月一次, 以便在外交、防务和文化等问题上加强合作。欧洲政治合作初现端倪。1969 年欧共体国家元首和政府首脑会议在海牙召开, 会议达成了一项政治合作协定(EPC), 以加强外交方面的合作和协调, 但是这一机制并没有被纳入欧共体的法律框架之内。1974 年, 成员国首脑云集巴黎决定将首脑会议改成欧洲理事会, 定期讨论欧共体内的问题和欧洲的政治合作。诚然, 创建欧共体的条约只是规定成员国之间经济领域的合作事项, 尚未规定成员国之间的政治合作条款, 但成员国毕竟在政治合作方面迈出了第一步。1987 年, 《欧洲单一文件》再一次将欧洲的政治合作纳入重要的议事日程。单一文件重申欧洲一体化的最终目标是建立欧洲联盟, 而欧洲共同体和政治合作是实现这一目标的途径, 特别在单一文件的第三部分明确载有

“把欧洲政治合作从一种非正式机制转变成为正式的合法框架”<sup>[2]</sup>(第310页)。不过,单一欧洲文件下的EPC仍然游离于欧共体法律框架之外,不受欧洲法院的司法审查,单一文件只是对欧洲政治合作的实践进行了编撰,成员国在对外关系中要相互通报、协商,并充分考虑彼此的立场,共同努力形成并实施一个协调的欧洲外交政策。

这一阶段,欧洲的政治合作与欧洲共同体的运作完全不同,完全是政府间合作的形式。尽管EPC在促使欧洲政治一体化进程中发挥的作用有限,但这毕竟是欧洲数百年来在政治外交领域破天荒的第一次,并为《马斯特里赫特条约》、《阿姆斯特丹条约》和《尼斯条约》下的共同外交与安全政策积累了经验,奠定了制度化的基础。

### (二) 欧盟共同外交与安全政策的形成和发展

冷战结束以后,国际形势发生了很大变化,尤其是世界多级化的趋势进一步凸现。在未来世界中,欧共体能否实现欧罗巴的理想,能否在未来世界格局中成为强有力的一极,成为摆在欧共体面前的头等大事。在这种形势下,欧共体及成员国对上述形势作出了积极的反应。1991年12月欧洲理事会在荷兰南部小城马斯特里赫特开会,通过了《欧洲经济货币联盟和政治联盟条约》(又称《马斯特里赫特条约》,简称《马约》)。1992年各成员国正式签署条约,1993年1月1日各成员国完成条约批准手续,条约正式生效,欧共体更名为欧洲联盟。它为欧共体的未来发展提出了构想和目标,标志着欧洲一体化已从经济和贸易集团开始向涉及外交和安全、司法与内务等事务的经济政治集团发展,它不是简单取代欧共体,而是在欧共体基础上一次更广阔和更高层次的扩展,特别是本条约标志着欧盟的共同外交与安全政策正式形成,并被确立为欧盟的三大支柱之一。经过1997年《阿姆斯特丹条约》(简称《阿约》)的修订,欧盟对其共同外交与安全政策的目标做了清晰的界定:“(1)依照《联合国宪章》的原则,维护欧盟的共同价值观、根本利益和独立;(2)全面加强欧盟及其成员国的安全;(3)按照《联合国宪章》的原则与《赫尔辛基最后文件》的原则以及《巴黎宪章》的目标,维护和平与加强国际安全;(4)促进国际合作;(5)发展和巩固民主与法治、尊重人权和基本自由。”<sup>[3]</sup>(第756页)据此,欧盟将通过建立成员国之间的合作及成员国具有共同重要利益的领域逐渐执行联合行动来实现上述目标。

### (三) 欧盟共同外交与安全政策的深化

赫尔辛基欧盟首脑会议再次启动了欧洲共同安全与防务政策(Common European Security and Defense Policy, CESDP),以建立一支欧盟快速反应部队为首要目标,并且计划成立一系列新的防务和军事合作机制<sup>[4]</sup>(第55页)。欧盟尼斯首脑会议肯定了欧盟在CESDP方面的进展,并且决定继续下一步的工作,目标是欧洲联盟在这个领域应该具备行动能力,从而大大加快了欧洲政治一体化的进程。

## 二、欧盟共同外交与安全政策的法律机制分析

共同外交与安全政策的法律框架由两个部分组成:第一部分是欧盟总的对外关系法律框架,其主要目标是通过实施共同外交与安全政策,加强欧盟在国际事务中的地位。第二部分对共同外交和安全政策的宗旨、事项、范围、实施及联盟与成员国的职权划分做了原则性的规定。为了实现共同外交和安全政策的宗旨,欧盟内部是由欧洲理事会、部长理事会、欧盟委员会、政治委员会和欧洲理事会及欧盟委员会轮值主席以及负责日常事务的秘书处进行的。

### (一) 欧洲理事会

欧洲理事会是由成员国元首和政府首脑组成,是负责欧盟共同外交与安全政策的最高机构<sup>[5]</sup>(第26页)。欧洲理事会确定共同外交与安全政策,包括防务事务的原则和总指导方针,决定联盟在成员国具有重要共同利益的领域要进行的共同战略。它还将决定何时实行共同防务政策,并考虑西欧联盟并入欧盟的可能性。对于成员国反对以特定多数通过的决议,经理事会特定多数表决,欧洲理事会可以一致通过作出决定。欧洲理事会在对共同外交与安全政策议决时也采取一致通过原则。欧洲理事会可就外交与安全政策发表特别声明。对此,欧洲理事会主席起着举足轻重的作用。第一,理事会主席代表联盟处理纳入共同外交与安全政策的事务;第二,理事会主席负责共同外交与安全政策下决议的实施,在国际组织和国际会议中原则上阐述联盟的立场;第三,理事会主席就共同外交与安全政策的主要问题征询欧洲议会的意见,并确保欧洲议会的意见得到应有的考虑,而且应将联盟外交和安全政策的发展通报欧洲议会;第四,在需要迅速作出决定的场合,理事会主席可以其自身的动议或应委员会或某一成员国的要求,在48小时(紧急情况下在更短的时间内)召集理事会特别会议;第五,理事会主席可在理事会授权下与一国或多国或国际组织为缔结协定而进行谈判。

### (二) 欧盟委员会

欧盟委员会代表欧共体超国家利益。《欧共体条约》第155—163条具体规定了委员会的组成和职责<sup>[5]</sup>(第27页)。其主要作用在于提出有关政策和法律建议,帮助实施欧盟的政策,监督对欧盟法律的遵守,在理事会里协调成员国的利益并在对外关系方面代表欧洲联盟。经《马约》和《阿约》的规定,委员会在共同外交与安全政策上的发言权逐步扩大。

《阿约》规定:“委员会应充分参与共同外交与安全政策领域内施行的工作”。据此,委员会可将与共同外交与安全政策有关的任何问题提交理事会并提出建议;委员会可应理事会的要求向理事会提交与共同外交与安全政策有关的任何适宜建议,以确保联合行动的实施;委员会还应充分参与理事会主席负责的事务,适当协助理事会主席在理事会授权下为缔结协定而进行谈判,并可要求理事会主席在特殊情况下召集理事会特别会议。不过,共同外交与安全政策的基础仍旧是政府间合作,委员会的权利十分有限,还称不上一个欧洲政府,倒更像一个欧洲秘书处。

### (三)欧洲议会

欧洲议会在最初的《巴黎条约》和《罗马条约》中称为大会,从 1962 年开始自称欧洲议会<sup>[5]</sup>(第 33 页)。《单一欧洲文件》首次正式确认了这一名称。但是无论作为大会,还是欧洲议会,它都不具有国家议会那种广泛的立法权,因而其权利无法与成员国的议会相比,主要起监督和咨询性作用。如今欧洲议会的作用被加强,在共同外交与安全政策的框架下体现为理事会主席应就共同外交与安全政策的主要方面与基本抉择咨询欧洲议会的意见,并确保欧洲议会的意见得到应有的考虑。理事会主席和委员会应将联盟共同外交与安全政策的定期发展通报欧洲议会。欧洲议会可以向理事会提出质询或提交建议。它每年应就实施共同外交与安全政策的进展举行一次年度辩论。可见,从机制和实践两方面考察,欧洲议会在共同外交与安全政策框架下,权力在增加,影响力在扩大。

### (四)外交使团

成员国的外交和领事使团、委员会在第三国和国际会议的代表团以及在国际组织中的代表要相互合作,使理事会采取的共同立场和共同措施得到遵守和执行。合作的方式包括交换信息、对情势共同作出评估,以及为实施共同体条约第 8 条作出努力。《欧洲共同体条约》第 8 条规定,对于联盟的所有公民来说,如果在某个第三国境内没有本国的外交或领事代表机构,有权在同样的条件下获得任何联盟其他成员国外交或领事代表机构同保护本国侨民一样的保护。至于在国际场合,成员国应在国际组织和国际会议上协调行动并在其中采取共同立场。如果某些成员国没有出席国际组织或国际会议,则参加的成员国应将任何具有共同利益的事情通报他们。特别是,那些本身为联合国安理会常任理事国的欧盟成员国,在履行其职责时,应当在不妨碍其根据《联合国宪章》规定承担的负责的前提下,保证欧盟的立场与利益得以维护。

### (五)政治委员会

政治委员会负责筹备理事会会议,完成理事会交付的任务,监督共同外交与安全政策的执行并指导和监督专门工作小组的工作。对此《阿约》明确规定,政治委员会应追踪共同外交与安全政策领域的国际形势并通过理事会要求或以其自身的动议向理事会提供意见来对确定的政策作出贡献。在不妨碍理事会主席和委员会职责的前提下,它还应监督既定政策的实施。

值得注意的是,赫尔辛基欧盟首脑会议决议在 CFSP 框架内建立并启动了欧洲共同安全与防务政策。CESDP 是在发生危机的情况下,允许欧盟采取行动的目标、机构、能力和程序的一个架构,是欧盟宽泛的外交政策框架即共同外交与安全政策的一个组成部分。其目标有二:一是筹建欧盟快速反应部队;二是在部长理事会内建立一系列新的、永久性的政治和军事机构,相应形成一整套安全和防务合作的决策机制。它们主要包括常务政治和安全委员会、欧盟军事委员会和欧盟军事参谋部。常务政治和安全委员会负责处理包括 CESDP 在内 CFSP 各个方面的事务,在部长理事会领导下对军事和危机管理行动进行政治控制和战略指导。欧盟军事委员会是欧盟部长理事会内部的最高军事机构,负责向常务政治和安全委员会提供军事意见和建议,并向欧盟军事参谋部提供军事指导。欧盟军事参谋部负责向 CESDP 提供军事参谋和支持,包括指挥欧盟领导的危机管理军事行动。不难看出, CESDP 通过增加一系列自主决策和行动能力的手段和工具,在安全和防务领域赋予欧盟完整的危机管理和冲突干预能力。具体而论,至少有 3 个方面的积极发展:第一,常务政治和安全委员会的创立不仅允许成员国在政策准备阶段不断进行交流和评估,而且也会增加上述 CFSP 机制在制定政策过程中的份量;第二,加强了高级代表作为政策创意者的地位;第三,欧盟军事参谋部归部长理事会秘书处,促进了成员国之间政治情报的共享和交流。另外,虽然高级代表仍然不是 CFSP 的决策者,但他的地位显然有了进一步的提高。例如,索拉纳在欧盟和国际上具有重要的影响力。从以上不难看出,共同外交与安全政策是在欧盟各相关机构的分工协作下运行的,但在实践中其协调与合作有待加强。

## 三、欧盟共同外交与安全政策的发展趋势

通过上述分析 CFSP 的历史演变、机制及新动向,可以发现 CFSP 的发展呈现二元主义的趋势,即政府间主义和超国家主义相辅相成,共同推动着 CFSP 的发展。关于 CFSP 的决策和行动以政府间主义为主,而成员国的控制将会弱化,决策机制和权限逐渐趋向欧盟决策中心,致使欧盟外交和安全政策呈现集中化和统一化,从而提高欧盟 CFSP 在国

际上的影响力,改变 CFSP 软弱低效的局面。从目前阶段来看,CFSP 的二元主义倾向主要表现在以下几个方面:

#### (一)欧盟柱型结构共同运作

《马约》已经明确将欧盟的框架划分为三根支柱,以期共同推动一体化进程,其运行本身就表明 CFSP 不能与欧共体完全分开,也意味着各国的外交和安全政策不能缺乏一致性而各自为政。分离的结构也使欧洲民族国家保留其国家主权的核心内容,同时也有利于外交和安全政策的逐步集中化和统一化,从而体现了政府间主义和超国家主义融合的趋势。

#### (二)欧盟有关机构的决策权利扩大

包括部长理事会、欧洲议会和欧盟委员会等,尤其是部长理事会逐渐占据决策的主导地位,并且形成了以布鲁塞尔为中心的决策层次。《马约》和《阿约》加强了由部长理事会而产生的外交决策机构,特别是越来越多的 CFSP 日常事务从欧洲理事会转向部长理事会及其秘书处,CFSP 高级代表的设立在实践中已经起着越来越大的作用。到 20 世纪 90 年代后期,成员国对外交和安全的控制已经松弛,而布鲁塞尔决策的地位正日益凸现。

#### (三)决策机制呈超国家性

《阿约》在表决上的一个巨大的进步就是采用“弃权”和“特定多数同意”原则。笔者以为,使用上述原则有利于欧盟对危机的反应能力,提高其实际效率。当然,其使用范围有限,但采用“弃权”和“特定多数同意”原则本身就意味着超国家性的成分在逐渐提高,也就预示着欧盟的政治一体化的必然趋势。

当然,我们仍应看到由于各国不同的历史、文化和传统,各国政治家和民众又想保留各自的民族特色,欧洲要想实现全面的一体化,仍有相当长的路要走。因此,可以预言欧盟的共同外交与安全政策的二元主义倾向,恐怕是今后相当长的一段时期的发展方向。

### [参 考 文 献]

- [1] 罗建国. 欧洲联盟政治概论[M]. 成都:四川大学出版社,2001.
- [2] [法]当皮埃尔·热尔贝. 欧洲统一的历史和现实[M]. 北京:中国社会科学出版社,1989.
- [3] 邵景春. 欧洲联盟的法律和制度[M]. 北京:人民法院出版社,1999.
- [4] 陈志瑞. 试论共同外交与安全政策的“布鲁塞尔化”[J]. 欧洲,2001,(6).
- [5] [美]弗兰西斯·斯奈德. 欧洲联盟法概论[M]. 北京:北京大学出版社,1996.

(责任编辑 车 英)

## An Initial Inquiry into the Common Foreign and Security Policy of EU

ZHENG Dexin, ZHAO Jinsong

(Institute of International Law, Wuhan University, Wuhan 430072, Hubei, China)

**Biographies:** ZHENG Dexin (1966-), male, Doctoral candidate, Institute of International Law, Wuhan University, majoring in international law; ZHAO Jinsong (1978-), male, Doctoral candidate, Institute of International Law, Wuhan University, majoring in the law of international organization.

**Abstract:** Europe, the highest integrated area, has developed European Union whose cores are three pillars, and plays an increasingly important role in international arena, especially we could not underestimate the impacts of its second pillar—the common foreign and security policy. From the source of EU's common foreign and security policy, this thesis analyzes its evolution, mechanism and developing tendency from the view of international law.

**Key words:** EU; common foreign and security policy; study