

欧洲政治合作与欧洲共同体

曾 令 良

欧洲政治合作(European political cooperation)是当代国际关系中一种新型的集团外交体制。它的形成与发展不仅加强了战后西欧国家间的凝聚力,而且对当今多极的国际关系产生愈来愈深刻的影响。

欧洲政治合作与欧洲共同体是西欧一体化运动中的两种主要法律模式。前者的运作仍停留在政府间水平上,后者则具有越来越明显的超国家因素。但是,二者的组成分子自始至终保持一致。这种基本成份的一致性构成彼此在组织上和具体活动中交互关系的基础。现在,欧洲政治合作和欧洲共同体有如一辆“双驾马车”,以越来越协调的步伐驰骋在各种外交疆场。

一、欧洲政治合作的形成与发展

戴高乐于1958年在法国重新执政后,主张独立外交政策。依他看来,当时的欧洲一体化模式具有超国家性质,前程未卜,其结果会加剧欧洲对美国的依赖关系。他坚信,法国只有在欧洲主权国家间合作中重新赢得强权地位。基于这一出发点,法国政府于六十年代发起倡议,在欧共同体之外创建一种新型的协商体制,称为“国家间联盟”,以区别于欧洲经济共同体条约中“人民间联盟”的概念。该联盟的宗旨是:在六个欧共同体成员国间建立共同的外交和防务政策,并在科学和 인권领域展开合作。根据这一建议,联盟的总部设在巴黎,而不是布鲁塞尔。建议一出

笼,便遭到荷、比等较小国家的反对。它们认为,这一计划是对准北约组织和欧共体的“定时炸弹”,势必损抑欧共同体为中小成员国提供的组织保护和北约军事体系。它们还认为法国拒绝英国加入欧共体的行动是蓄意形成“法——德理事会”。随后,法国采取了一连串抵制当时仍为脆弱的欧共体的行动,并退出北约军事体系。

六十年代末,蓬皮杜执政法国,表示愿意接受英国加入欧共同体。六国首脑于海牙举行最高会晤,并发表了一项公报,确信欧共体的政治目标,责成六国外长在成员国扩大的前提下研究实现欧洲政治联合的最佳途径。尔后,成员国外长会议决定,成立一个由比利时外交部政治司司长大韦格伦主持、由各国外交部代表组成的委员会,责成其作出研究报告。该报告于1970年在卢森堡外长会议上通过,成为欧洲政治合作的第一个正式文件。报告表达了通过外交政策的合作,逐渐实现政治联合的愿望。此等合作的核心是:在重大国际问题上取得彼此间更好的理解,通过协调观点、联合立场,增强共同目标感,并尽可能采取一致的外交行动。

两年后,六国在巴黎举行最高会议,确立在1980年以前实现“欧洲联盟”的目标。为此,首脑们达成协议,再次责成外长会议研讨改进政治合作方法的报告。1973年7月,外长会议正式通过了《哥本哈根报告》。其主要内容是:从组织上加强欧洲政治合作及欧共同体机构参入协商的地位。次年,比利时

外长准备了另一份“欧洲联盟蓝图”，其核心是将政治合作的“自愿性质”上升为“法律义务”。但是，该报告过于激进，未被采纳。

七十年代末，欧共体内外的情势促进了欧洲政治合作的发展。在内部，欧洲议会于1979年首次实行直接普选，该机关要求加强其在欧共体和政治合作中的地位的呼声陡起。在外部，对于苏联侵略阿富汗的事件，六国未能及时达成一致的立场。在上述背景下，外长会议于1981年10月通过了《伦敦报告》，旨在改进协商程序，其中包括召开紧急会议和进一步加强欧共体执委会和部长理事会的协商地位。1983年，根据德、意外长的联合倡议，首脑们又在斯图加特发表了《欧洲联盟庄严宣言》，重申政治合作的重要性和必要性，并正式认可欧洲议会参入政治合作事项的辩论权利。

1984年2月，欧洲议会自行通过了一项《欧洲联盟条约草案》，其中特别强调政治与安全领域的共同行动概念以及政治合作与欧共体合二为一的构想。虽然该草案最终未形成正式条约，但为两年后《单一欧洲法》的诞生起着不可低估的鼓动作用。

根据各国的建议、各种会议的报告和欧共体主要机关的方案，成员国首脑于1985年在米兰举行会议，决定于当年秋季召开政府间会议，具体修改罗马条约和起草欧洲政治合作与安全条约。政府间会议于同年九月在卢森堡正式举行。经过反复协商，最后接受执委会的提案，将政治合作条约与欧共体的修正条约融为一体，冠以《单一欧洲法》(Single European Act)的名称。该条约经各成员国签署与批准，于1987年7月1日生效。《单一欧洲法》的问世，不仅确立了经济上于1992年实现统一大市场的目标，而且结束了政治合作机制长达近二十年之久的“无法可依”的状态。更重要的是，它首次将政治合作与欧共体的交互关系予以法典化。在欧洲一体化进程中，该法不失为一个重要的里程碑。

二、欧洲政治合作的运作机制

《单一欧洲法》为欧洲政治合作设立了常设秘书处。尽管如此，欧洲政治合作并不是严格法律意义上的国际组织。不过，它在实践中已形成了准国际组织的若干特点。

它的最高决策论坛是成员国间的首脑会议。这种最高级的会晤是定期的。首脑会议商讨的事项不只是政治合作的内容，还涉及欧共体所辖领域和其他共同关心的国际问题。首脑会议每年至少举行两次，就政治合作和欧共体的发展作成战略性的指导原则。可见，首脑会议不仅是政治合作的最高决策者，也是欧共体实际上的决策者，尽管它并不是后者组织章程规定的正宗机构。

外长会议是这一机制的核心角色。其主席职务由欧共体部长理事会主席国担任。在实践中，外长会议的代表往往是部长理事会的成员。但是，在早期的活动中，两种体制的会议通常异地异时举行。随着时间的推移和各成员国政府人事的变动，分立气氛逐渐淡化。后来两种会议经常在布鲁塞尔或卢森堡相伴而行。这一惯例业经《单一欧洲法》认可。该法第30(3)条规定：“各国外交部长和执委会的一员在欧洲政治合作体制中，每年至少开会四次。他们亦可在欧共体部长理事会会议中讨论政治合作的外交政策事项。”

由各成员国外交部政治司负责人组成的政治委员会是另一重要的临时机构。其主要职能是筹备外长会议。为此，它设立了各种专家小组，具体研究对外政策的事项。在每年联合国大会常会 and 安理会会议期间，其活动更为频繁。另一准机构是各成员国驻第三国或国际组织总部大使和欧共体执委会常驻代表团团长间的定期协商会议。此等会议由部长理事会主席团大使主持，并行使共同发言人的权力。这种域外代表机构间会议在应付国际突发情势方面，尤为重要。

政治合作的行政工作曾长期由外长会议

主席国负责。为了减轻日益增多的负担,外长会议于1981年达成协议,由现任和前任主席国协作运筹。成员国在常设秘书处问题上一直存在分歧。法国历来主张该机构应设在巴黎,其他成员国则坚持设在布鲁塞尔。最后,法国作出让步,《单一欧洲法》正式规定秘书处设在布鲁塞尔,便于政治合作与欧共体间的行政协调。

在决策程序上,政治合作并未沿袭欧共体的多数表决制,而一直采用传统外交会议的全体一致原则。《单一欧洲法》谈判期间,意大利代表建议确立“尊重多数的协商一致原则”,但遭到希腊等一些成员国的反对。该法第30(3)条最终的措词是:“尽可能不阻挠协商一致和联合行动的形成。”显然,这是一种妥协的方案,一方面确保协商一致的主旨,另一方面暗示成员国可行使反对和保留意见的权利。不久前召开的第42届欧共体首脑会议体现了上述表决方案。此次会议的两个主要决议,即《欧洲经济货币联盟》和《劳动者基本社会权利共同宪章》,由于英国反对,只形成十一国决议。这是首脑会议首次在有成员国投反对票的情况下通过的决议。

三、欧洲政治合作的内容与方式

无论从先前的一系列政治决议与报告中考察,还是从新近的《单一欧洲法》中分析,均无政治合作内容和方式的详细规定。因此,我们只能从其长期的实践中进行总结。

从总体上看,欧洲政治合作只涉及成员国与第三国和其他国际组织间的外交政策,成员国间的外交事务不在其内。其次,外交政策中的经济与货币领域属于欧共体事项,一般亦被排斥在政治合作之外。不过,由于政治与经济的相互依存与制约关系,二者有时难于截然分开。另外,某些与个别成员国有特殊利害关系的外交政策亦不列入此等合作的议程。例如,东柏林问题以及法国和英国在联合国安理会的表决问题,就是如此。

还有,某些第三国或第三国集团与十二国或欧共体关系紧密,彼此间的外交关系无需在政治合作中商讨,如对欧洲自由贸易联盟国家的外交政策就不在其列。最后,各成员国的防务政策不构成政治合作的内容。虽然多数成员国曾试图将其纳入此等体系,但遭到法国和爱尔兰的反对,因为前者是北约的“半成员国”,后者是该军事组织的非成员国。

不过,自赫尔辛基欧安会以来,欧洲安全问题一直被列入政治合作的议程。《单一欧洲法》表明,成员国家承诺将国际安全的政治与经济方面的立场作为协调事项(第30(6)条)。

政治合作的内容自始至终处在演变之中。除了上述若干例外,它的内容几乎遍及外交领域的各个方面,尤其以针对国际突发事件的对策合作为其主要特征。从其全球性外交合作来看,主要集中于联合国。自七十年代以来的每届联大例会期间,外长会议主席国大使频繁召集其他成员国驻联合国大使进行即席协商,对国际重大问题形成一致的立场,并由主席国常驻代表用“一个声音”讲话。当联大决议付诸表决时,十二国尽可能趋向一致。据有关统计,自1974年以来,相同投票率一直保持在80%——84%之间。在区域性外交合作方面,最重要的莫过于成员国在历次欧安会上所采取的共同立场。成员国对中东局势、中美洲冲突、印度支那战争以及最近的海湾局势,均在政治合作体制中实施联合的行动。至于针对第三国的突发事件所采取的共同措施,更是不胜枚举。

交换信息是国家间外交网络的基本方式。欧洲政治合作亦不例外。一般认为,这种“俱乐部气氛”能起到鼓励外交观点的公开和减少隔阂的作用。在实践中,成员国除在各种等级会议期间即席交流信息外,还建立了一种特殊的直接电讯系统,以便在成员国之间、成员国与其驻外使团之间、驻外使团相互之间以及它们与外长会议主席国之间进行经常性联络和信息传递。

在交换信息的基础上,成员国就有关事

项进行协商。协商程序十分重要,直接关系到具体集团外交政策的成败。协商贯穿于政治合作的始终。当今国际情势错综复杂,各国利害关系不尽一致,协商程序往往形成讨价还价的拉锯战。实践证明,政治合作有时因协商不及时而失去其应有的集体外交的效果。一旦协调成功,欧洲政治合作即对外采取如下两种共同行动的方式:

(1) 集体声明或宣言。这是政治合作协商一致的最常见方式。此等声明或宣言显示十二国对国际情势或第三国的特定事件的共同反映。其内容一般是承认或拒绝承认新国家、新政府或某一情势,谴责或声援地区冲突的某一方或第三国的特定行为。此等宣言不具有法律拘束力,只是表示成员国的共同政治倾向。但是,它们对于成员国和国际社会在政治和道义上的感召力,则不可低估。

(2) 集体决议。决议是政治合作的另一方式。此等决议不仅对成员国具有约束力,而且对第三国的权益产生直接的影响。决议的内容与措词比上述声明更为具体和严谨。它或者直接授权外长会议主席国向国际会议、第三国或特定地区派遣特别使团,与有关对方进行谈判,或者作出对第三国实施共同经济援助或制裁的决定。例如,十二国曾先后对葡萄牙、印度支那难民和波兰等采取集体无偿支援;亦曾先后对南非、伊朗、阿根廷、和苏联等国实行集体贸易禁运、中止贸易协定或限制进口等措施。

四、欧洲政治合作与欧洲 共同体的交互关系

如前所述。欧共体部长理事会、执委会和欧洲议会等机关均在不同程度上介入欧洲政治合作。其中执委会和欧洲议会的地位得到加强,更富有意义。《单一欧洲法》除了确认“执委会与欧洲政治合作之各种程序的全面联系”外,还特别强调十二国和执委会“得通过彼此协助和交换信息,加强各自派驻第

三国和国际组织代表机构间的合作。”而且,为保证两种体制的对外政策的协调一致,“理事会主席国和执委会各在其权能范围内负有特别责任”。这些规定说明,执委会已实际成为欧洲政治合作机制的组成部分,使政治合作与欧共体紧密地联系起来了。

欧洲议会的干预权能是二者组织上交互关系的又一标志。长期以来,成员国外长同欧洲议会政治委员会成员间建立了定期对话制度。议员们可就政治合作问题提出质询,并由外长会议主席作口头或书面答复。而且,外长会议主席代表政治合作体制,执委会代表欧共体,得分别就“欧洲联盟”进程向欧洲议会递交年度报告。此外,欧洲议会还经常自发地讨论政治合作事项,并发表有关的决议。虽然欧洲议会在政治合作中的地位不如它在欧共体的地位,其决议不具有法律拘束力,但一个国际议会机关能介入政府间的外交合作,实属少见。

需要指出的是,欧共体法院自始至终被排斥于欧洲政治合作体制之外。在过去的几十年间,欧共体对外关系权的纵横发展,在很大程度上是由于该司法机关判例法推动的结果。对于欧共体法院一贯的积极举动,成员国一直怀有顾虑:如果这种司法活跃气氛感染到政治合作领域,势必给成员国对外关系主权带来更大的损抑。为此,《单一欧洲法》第31条特别强调:凡是政治合作事项,不隶属该机关的司法管辖。可以预见,有关政治合作领域的争端,成员国仍将诉诸国际法上的一般和平解决方法。

欧洲政治合作与欧共体的交互关系,从根本上讲,是两种体制对外政策的协调一致。这里,仅以经济制裁措施为例,展示其演进过程。

早在六十年代后期,联合国安理会曾先后作出有选择地和全面地制裁南罗得西亚的决定。当时,欧洲政治合作尚未正式形成。成员国根据联合国宪章的有关义务和欧共体章程的有关免除条款,各自以国内措施予以

实施。为此,欧洲议会有关议员曾提出质询。部长理事会在答复中指出:此等制裁措施的目的是维护国际和平与安全,不属于经济共同体条约第113条共同商业政策范畴,欧共体无权利亦无义务实施安理会的决定,应由作为联合国会员国的各个欧共体成员国以国内措施为之。

七十年代末,伊朗发生扣留美国人质事件。欧共体及其成员国作出了有别于上例的反映。首先,由当时的九个成员国联合发表声明,谴责这一行动违反国际法。后来,联合国安理会对伊朗的制裁决定因苏联否决未获通过。美国单独采取制裁行动,并呼吁其盟国加入这一行动。在这一国际背景下,外长们在部长理事会中展开两次讨论,其间均未邀请执委会参加。但是,有关制裁的决定指出:成员国的具体措施应通知执委会。在这一行动中,执委会的作用纯属技术和行政性协助,制裁措施仍以各成员国的名义进行。

1981年12月,波兰根据国内情势实行戒严。对此,外长会议发表了一项联合声明,其中建议对苏联采取经济措施。部长理事会随即作出决定,责成常驻代表委员会和执委会具体研究对苏的贸易政策。最后,根据欧共体决策程序,作成了削减苏联进口产品的条例。该条例的酝酿和颁布是两个体制间对外政策交互影响的成熟标志,即率先在政治合作中形成指导性决议,再由欧共体以适当方式予以实施。此后,大凡涉及政治因素的欧共体对外经济政策,不论其形成过程,还是其具体内容,均仿效上述模式。

对于我国去年的“六四事件”,欧共体及其成员国先后在两个体制中采取了单方面损害双边友好关系的行动。其主要内容是:

(1) 在适当国际场合,提出所谓“中国人权问题”;(2) 中断与中国的军事合作和实行武器禁运;(3) 中止双边部长级和高级会晤;(4) 延缓新的合作项目;(5) 延长中国留学生签证;(6) 建议世界银行延缓审议对中国新的信贷。对于这一严重违反国际法基本原

则,干涉中国内政的行径,中国政府深表遗憾,并毅然撤回了参加部长级会议的中方代表团。

五、结 语

欧洲政治合作,是现代集团外交体系中处于不断演进的一种新型模式。它始由法国外交政策的变化为楔机,以首脑会议的宣言和外长会议的报告为其活动的基本方式,发展到以国际条约为其法律渊源。虽然十二国间的此等合作仍属政府间水平,但是《单一欧洲法》的诞生无不是该合作体制质变的重要标志。

欧洲政治合作,是一种“即席外交合作”或称之为“临时外交合作”。它并不是制定或协调一般性外交政策,只是针对国际突发事件协调十二国的立场与行动。而且,它的合作内容基本上排斥了十二国间的政治关系。这与其他若干国家间的外交合作体制有着重要的区别。值得注意的是,它的这一特点与欧共体对外关系的概念完全一致。由此可见,欧洲政治合作如同欧共体一样,是西欧一体化运动的组成部分,二者只是程度不同而已。

欧洲政治合作与欧共体,虽然长期分立运作,但二者的成员自始至终保持一致。这种资格的一致性业经《单一欧洲法》正确认可。可以预料,将来申请加入欧共体的国家不单是要接受欧共体一系列章程的义务,还得同时接受政治合作的义务。后者对于正在申请加入的瑞士和奥地利而言,是对他们永久中立国地位的严峻考验。

欧洲政治合作与欧共体的协调关系,始以组织机构的介入为标志,逐步发展到对外政策的交相呼应。种种迹象表明:成员国在政治合作中达成的共同对外政策在很大程度上依赖着欧共体的涉外措施予以实施,后者涉及政治因素的对外政策又受前者的制约。在欧洲联盟实现以前,二者一方面分立演

