

● 政治学

西欧政治合作的演进及欧盟共同 外交与安全政策的确立*

罗 志 刚

(武汉大学 法学院,湖北 武汉 430072)

[作者简介] 罗志刚(1946-),男,湖北武汉人,武汉大学法学院政治学与行政管理学系教授,博士生导师,主要从事现代国际关系研究。

[摘 要] 《欧洲联盟条约》的诞生经历了战后近半个世纪的漫长孕育道路。西欧国家在政治合作问题上既抱有共识,又存在分歧。受国家主权、国家利益因素的影响和制约,政治合作进程长期滞后于经济整合进程。20 世纪 70—80 年代,欧洲政治合作进入新阶段,取得重大进展,具有一系列新的特点。20 世纪 80—90 年代之交,欧洲形势的根本变化突出了西欧政治统一的紧迫性,《马约》应运而生,欧盟共同外交与安全政策终于由此得以确立。

[关键词] 西欧;政治合作;外交;安全;共同政策

[中图分类号] D 80 [文献标识码] A [文章编号] 1000-5374(2000)06-0790-05

以经济互赖增强和经济生活国际化为其客观基础的西欧一体化,是一个复杂的社会经济和政治现象。它自第二次世界大战后起步以来,到 20 世纪末已取得举世公认的巨大成就。1992 年 2 月 7 日,欧共体成员国经过反复商讨,终于在马斯特里赫特首脑会议上达成协议,签署了《欧洲联盟条约》(亦称《马斯特里赫特条约》,简称《马约》)。其中,政治联盟条约的达成,特别是共同外交与安全政策目标的确立,对欧盟今后一体化建设的方向与进程将产生重大影响。政治联盟条约形成的漫长过程,一方面反映出成员国在政治合作中既抱有共识,又存在分歧;另一方面又反映出它们的利益观和价值观随着时间的推移渐趋一致,而这正是今后西欧政治合作进一步发展的必要前提。

—

近 10 个世纪以来,欧洲的历史变迁主要是朝着

分裂,朝着语言、宗教、文化、政治与经济结构的日益多样化方向发展的。但也要看到,自一些强大的主权国家在欧洲形成以来,把由不同国家构成的欧洲和平地组织起来的思想多次出现,甚至还出现了通过武力实现欧洲联合的思想与行动。直至 20 世纪初,随着国家垄断倾向在资本主义发展过程中的出现,实现“欧洲联合”计划的经济基础的产生与扩大,加上政治因素的强大作用,争取“欧洲联合”的运动仍显得异常活跃。事实上,各国之间的联合和结盟在欧洲表现得比世界其他任何地区都要频繁,其目的或是为了生存和独立的需要,或是为了保持和扩大自己的霸权。就 20 世纪而论,两次世界大战对欧洲联合思潮的刺激极大。

二战后,在西欧再度掀起的联合运动思潮的声势和规模远非昔日可比。而且,实际情形表明,一些国家推进和参加欧共体,也是为了最终实现西欧的经济政治一体化,进而达到欧洲的统一。在战后西欧联合运动中,起决定作用的是如下政治动机:第一,

改善成员国之间的关系,维持欧洲乃至世界和平。鉴于德国成为两次世界大战元凶的惨痛教训,西欧国家认为把德国吸引到联合体中来,是防止它东山再起后寻机复仇的最有效办法。法国更是持如是观。德国本身则希望欧洲合作能为消除德国和其他西欧国家,尤其是法国的争端创造一个真正的前提。第二,共同对付苏联“共产主义威胁”,巩固欧洲资本主义体系。第三,希望通过联合,使西欧摆脱战后的经济政治困境,以独立强大的姿态恢复其在世界上的中心地位。

战后初期的西欧联合运动首先受到英国的有力推动。英国的联合思想和主张同样是具有政治动机的。它打算成为在政府间合作即非一体化基础上的西欧联合的领袖,以便能利用这一组织作为其反苏堡垒及处理与美国关系的后盾,保持其世界大国地位。这种动机促使它以实际行动打开西欧政治经济联合的局面。不过,由于担心损害国家的独立和主权,英国主张实现政府间的协调与合作,反对建立一个超国家的一体化欧洲。它认为,一个高度联合的欧洲不应该包括英国,如果英国成为其中一员,这是与英国的世界大国地位不相称的。英国的上述联合思想,在目标和方向上是和一些倾向于超国家的一体化道路、最终实现欧洲联邦的西欧大陆国家很不一样的。

法国也是西欧联合运动的一支主要推动力量。1950年5月,法国外长舒曼建议组成法德煤钢联营,同时也希望其他西欧国家参加。舒曼计划的政治目的在于,通过“结成的生产上的休戚关系”,使得“法德战争不仅在思想上不可能,而且在物质上也不可能”^[1](第80页)。舒曼计划的一个更长远的政治目标是,利用经济合作为政治一体化奠定基础。舒曼计划的设计师在谈到煤钢共同体“高级机构”时坦言:“这样的超国家权力机构并不仅仅是为了解决经济问题,而是为今后建立欧洲联邦铺平道路。”^[2](P. 85)英国看出舒曼计划所具有的超国家性质以及对欧洲一体化的深远政治意义,认为它与自己非一体化的主张格格不入,再加上认为加入舒曼计划无助于英国经济利益,会影响英国与美国、英联邦的关系等考虑,遂表示了坚决拒绝参加的态度。1950年10月,法国提出了容许西德重新武装、建立欧洲防务部队即军事共同体的“普利文计划”。由于军事共同体有效地发挥作用须以共同外交政策为前提,该计划建议除了建立欧洲防务共同体外,还要建立一个政治共同体。西欧大陆国家对此建议作出了一定的积极反应。在建立欧洲防务共同体的谈判结束后,

它们就开始了制定成立欧洲政治共同体草案的工作。但是,鉴于“普利文计划”具有超国家的性质,对实现欧洲政治和防务一体化有推动作用,英国再次表示避之三舍,坚决拒绝参加。随着“普利文计划”因法国国民议会拒绝批准而最后失败,1953年3月斯特拉斯堡会议上提出的有关组织欧洲政治联盟的建议,在各国进行激烈争论后也夭折了^[3](P. 60)。后来,英国又对1957年以《罗马条约》缔结为标志,既追求经济一体化目标又追求政治一体化目标的法国、西德等6国共同体的建立采取了坚决拒绝参与的立场^①。

不难看出,西欧国家之间在合作的模式、程度上,是否走超国家性质的政治联合道路问题上,一开始就存在着难以克服的根本分歧。这种分歧构成了欧洲政治合作发展的最大障碍。

尽管如此,西欧大陆国家即使在欧共体成立后经济一体化成为发展重心的情况下,仍继续为政治联合作出新的努力。1959年,成员国外长会议讨论了协调外交政策的问题。1961年2月,共同体6国首脑原则上同意建立政治联盟,并于同年夏波恩会议上决定定期举行政治协商。这一事实也源于各国已有了这样的共识:在成员国经济利益紧密交织、经济相互依赖业已形成并日益加深的情况下,政治合作是保持和加强共同经济发展的必要基础。

在谋求政治合作的过程中,西欧国家也很早提出了外交和防务合作的问题。1951年秋,舒曼在表示希望建立一个超国家性质的欧洲政治组织时,就提出了制定“共同对外政策”的问题。成立共同体后,成员国又不断地表达了希望实行共同外交和防务政策的立场。戴高乐从1958年起开始为6国在外交政策上的合作做准备工作。在他的影响下,法国人克里斯蒂安·富歇在1961—1962年曾提出了3个建议,人称“富歇计划”。按照他勾画的“国家间联盟条约”的设定,国家间的合作应该走向统一的外交政策和防务政策的协调,以便加强成员国的安全,对抗一切侵略。外交和防务合作问题的凸现乃势在必行。政治联合不能是空洞无物的口号,必须落实到具体的形式和内容上,而其最重要的形式和核心内容当是在外交和防务上形成一致的政策,这也是政治联合的基本目标。从实际需要上说,面对美苏两极对峙的局面,西欧国家只有加强外交和防务政策上的协调合作,才能应付重大的政治挑战和安全危机,求取国家最高利益。总之,战后初期,西欧国家根据它们的认识和现实需要,同时提出了政治合作与经济合作的构想,但实际结果却是它们在经济联合上取得了

重大成就,而在政治联合上仅就建立政治联盟及外交和防务协商初步达成一定共识,并没有取得突破性进展,这也是当时欧洲联合运动的一个基本特点。究其原因,固然有很多解释,但至少以下因素是关键性的。一是政治合作涉及国家主权这一根本问题。尽管各国原则上普遍认同政治联合,但还是担心国家主权会因政治上的统一而受到越来越大的限制,因而不愿实现“过分的国家间合作”,在就政治问题进行最后表决时放弃本国的权利。这也就是说,在民族国家仍是国际体系中的基本单元的背景下,各国在政治认同方面,实际上认为“民族国家比国际社会更重要”。主权因素的高度敏感性使国家之间的政治联合的难度远在经济联合之上,从而决定了两种不同性质的联合难以齐头并进,西欧国家要久久地徘徊在政治合作的门前。二是西欧国家由于本身防务力量薄弱,严重依赖美国保护它们的安全,担心过早建立政治联盟会削弱北大西洋联盟的地位和作用,导致安全危机。三是英国和法国因素的影响。西欧大多数国家对热衷于欧洲政治合作的法国抱有谨慎的支持态度,缺乏足够的信任。它们担心法国会通过西欧国家的政治合作获得在西欧地区扮演领导角色的可能,因而希望有可能在欧洲联合体内利用英国的存在来有效地抵制法国在西欧大陆坐大的企图。但是,在英国拒绝加入欧共体及对建立政治联盟表示冷漠,从而证明这种可能性不存在后,它们对政治合作的态度自然就更加谨慎。而且,英国在 1960 年采取的组成非一体化的小自由贸易区——欧洲自由贸易联盟的行动,进一步加剧了西欧政治联合的困难。因为欧共体和欧洲自由贸易联盟两大经济集团并存局面的形成,主要反映出西欧整体联合运动的分裂趋势,使得西欧国家在一个较长时期里都无法获得为建立政治联盟所必要的一致经济利益基础和强大经济动力。

二

进入 20 世纪 70 年代后,欧共体成员国越来越意识到,西欧在国际生活中能否谋取最大的经济政治利益,首先取决于欧共体在政治上能否作为“集体行动者”发挥作用,并且也取决于欧共体的政治能力,而这种能力的大小又是由成员国的政治合作程度所决定。它们还意识到,要摆脱对美国的严重军事依赖,成为一个独立的强大力量,其重要前提是要拥有自己独立的防务力量,而这种力量的建立,也只有
方另数据
在实现更紧密的合作,使欧共体成为一个真正独立

的政治实体的条件下才有可能。欧共体取得的巨大经济成就和已成为国际政治中的一个政治实体的事实,对成员国是一个很大的鼓舞,加强了它们利用经济一体化为协调各国外交与安全政策所创造的必要物质和实力条件,通过在世界政治舞台上的共同行动去实现各国在国际关系中的一系列目标的战略意图^[4](P. 5)。正如一位意大利研究者所言,“在我们政府和各政治组织中,出现了一种利用欧洲团结一致的形式来增强偿付能力及意大利自身行动力量的倾向。”^[5](P. 80)就是英国,在经历了苏伊士运河事件之后,也深刻认识到欧洲政治联合的好处。为了使欧共体成员国能够支持自己的外交政策,以促进其国际地位的提高,它一再表示了积极支持制定共同外交政策以促进欧洲政治合作的立场。事实上,在现代条件下,国家要谋取最大的战略利益,不仅有必要以适当方式参与一定的国际组织,还需要考虑到并利用经济活动与非经济活动,特别是政治活动之间的互动关系。这也就是西欧一些国家为自身利益计,在成为欧共体成员国后,日益倾向于推进政治联合的深层原因。国际形势的变化依然是欧洲政治联合的一股强大动力。随着这一时期美国国际战略思想的调整和美苏关系从缓和转向紧张,西欧国家对欧洲的安全前景深感忧虑不安。对欧洲非核化和美国减少对欧洲防务的担心,促使它们推进政治合作,并把对外政策上的协调扩展到安全防务方面。此时,欧共体成员国还看到了加强政治合作对共同体内部关系所具有的重大意义,认为它不仅有利于克服共同体 6 国的经济困难以及由此加深的矛盾^[6](P. 53—70),而且对解决各种复杂的军事政治问题也具有重要的现实意义。这种认识使人们不难理解为什么从 1981 年底起它们要将军事政治问题正式作为欧洲政治合作范围内的讨论对象。正是在上述主要因素的影响和推动下,欧共体成员国加强政治合作的决心迅速增强。1969 年 12 月,成员国领导人在海牙举行会议时就已重申在政治上统一欧洲的必要性,强调必须推动“政治联合方面的进展”。这次会议还通过了各国外长就重大国际政治问题经常进行协商的决议。实质上,这是欧共体在扩大外交协调方面,超出罗马条约确定的范围的第一个实际步骤。事情也正如 1981 年 10 月欧共体 9 国伦敦外长会议的协定指出的那样,建立在欧共体成员国资格基础上的政治合作已成为所有成员国外交政策中的核心因素。成员国积极推进政治合作的结果是,欧共体进一步发挥出有别于世界其他经济合作组织的政治特色。

从宏观上分析,这一时期欧洲政治合作发展具

有如下特点。

第一,成员国在加强政治合作方面有了越来越多的共识,并在一系列重大国际事务中采取了共同外交立场。成员国经过谈判,达成了较多的协议,拟定的协调范围也有了扩大。

第二,欧洲防务合作虽有了新的进展,但由于西欧国家仍然离不开美国力量的保护,共同安全政策上的协调发展受到很大的制约,导致外交政策上的协调合作水平明显高于安全政策的一种不平衡状态。而且还要看到,在促进共同安全政策成为欧洲政治合作的一个重要内容的过程中,英法等西欧一些主要国家发挥了推动作用。

第三,西欧政治联合的发展,受到了欧共体扩大的复杂影响。英国和西欧其他国家加入欧共体,一方面显著增强了共同体的经济政治力量,使西欧作为一个独立实体在世界上发挥作用的可能性更大;另一方面,也提出了加强政治协调,以避免共同体因内部矛盾深化而趋于分裂的必要性。因此,70年代后,西欧政治一体化发展计划更趋活跃,并有实际重大表现,这和欧共体的扩大确有一定的关联。欧共体的扩大对西欧政治合作发展还具有一定的负面影响。在不少情况下,扩大了欧共体内部的外交行动协调一致比过去更加困难,共同体内部的一些成员国在政治问题上的互相矛盾现象变得比过去任何时候更为明显。在一定意义上可以说,这时期的欧洲政治合作水平是由欧共体扩大的上述双重影响互相作用所决定的。

三

1989—1991年欧洲形势的根本变化以极大的力量推动西欧国家朝着一体化的方向迈进,也促使西欧政治联合事业向前跨出了实质性的一步。12月中旬,欧共体首脑在罗马举行政府间会议,把经济货币联盟和政治联盟一起提上了议事日程,决定成立两个新的立宪会议,分别就两个联盟的建设问题进行研究和谈判,并且预计1999年底完成其使命,以期最终导致欧共体12国实行统一的货币和共同的对外政策^[7](第95页)。加强政治联合的紧迫性主要在于以下几个方面:

首先,迄今为止的欧共体发展史表明,其经济一体化进程和政治一体化进程明显失衡。如果西欧国家在世界格局转换时期里继续听任政治一体化进程长期远远滞后于经济一体化进程而不迅速加强政治联合以促成欧洲一体化实现,就无法适应世界格局

的变化,上升到未来多极世界中的一极地位。况且,经济全球化给欧共体带来了新的机遇和挑战,加强政治联合已成为欧共体适应国际形势发展,谋取最大经济政治利益,成为未来多极世界中一极的关键。

其次,欧共体内部统一市场已取得重大进展,迫切需要政治联盟加以保障和推进,以免内部种种矛盾因成员国之间的经济联系日益增多而加深和激化,妨碍经济一体化成果的巩固与扩大。

再次,必须紧紧约束已上升到欧洲核心地位的德国。德国在重新统一后成为世界上第十二大国家,世界上第三大经济强国和欧共体最大的成员国。面对德国力量和国际地位发生巨大变化的事实,吸取了两次世界大战教训的西欧国家更担心德国再一次挑起战争。出于这种担心,它们继续遵循二战后的那种哲学,即通过加强与德国的和解与合作来消除相互间战争的危险性。另外,西欧国家普遍认为,使德国更深地卷入欧洲一体化的进程,还可大大减少它避免承担对共同体的义务甚至脱离共同体的可能性,使它成为“欧洲的德国”,而不致使欧洲成为“德国的欧洲”^[8](第43页)。

正是由于以上紧迫性的存在,随着德国统一、东欧剧变和冷战结束,西欧国家增强了政治合作的共识,更积极地推动欧洲联盟的建立。事实上,从安全角度着眼,最令西欧国家担忧的还是统一后的德国。这也就是说,在新形势下作用于西欧政治联合的“德国因素”的分量较之以往显然加重。同时这也意味着,对于这时西欧政治合作的发展,欧共体内部因素的影响比重已经增大。

海湾战争的爆发,是西欧政治联合的巨大的直接的推动器。大多数成员国鉴于欧共体由于政治和防务能力不足而在海湾危机中表现得无所作为,更认识到必须加快政治联盟建设。在马斯特里赫特会议上,欧共体12国元首和首脑经过激烈讨论,将建立成员国和政府间“更紧密的联盟”确定为政治联盟建设的长远基本目标,并就政治联盟具体目标达成了协议。《马约》要求各成员国将政治领域的部分主权让渡给超国家的共同体,实行共同外交与安全政策,并指出:“共同外交与安全政策应包括与联盟安全有关的一切问题,包括最终制定一项可适时走向共同防务的共同防务政策。”^[9](第490页)

《马约》的缔结,表达了成员国的“一种很有意义的政治愿望”,使属于政府间协调合作性质的欧洲政治合作和具有超国家性质的欧洲共同体进一步结合,正式确定了共同外交与安全政策作为欧盟的三大支柱之一。因此,它是欧洲一体化进程中的又一重

大收获,也是一个重要的新里程碑,尤其是开辟了西欧政治联合史上的新纪元,对推动世界多极化的进程也具有相当的意义。但《马约》在政治联盟方面所表现出来的局限性也是十分明显的。它在规定各成员国实行共同外交与安全政策的同时,又规定:“根据本条约而采取的联盟政策,应不妨碍某些成员国的安全与防务政策的特殊性,并应尊重某些成员国在《北大西洋公约》下承担的义务,而且应该是与该公约结构下建立的共同安全与防务政策不相抵触的。”^[9](第 490 页)并且,它还沿袭以往的“一致同意原则”,规定政治联盟的基本方针由 12 国首脑组成的欧洲理事会一致决定,从而使每一个成员国在政治领域里仍保持很大的国家权力,即在共同外交与安全政策上都握有相当的主动权。用西方人士的话说,“PESC(共同外交与安全政策)的建立,并不意味着成员国的外交政策的自然消失。PESC 也没有使它们消失的意愿,更不会给各国的防务体系造成障碍。”“在欧盟中,PESC 相对来说是一种比较新颖和年轻的政策。”这样,在欧洲政治合作发展基础上产生的共同外交与安全政策不能不仍处在欧共体的法律框架之外^[10](P. 121)^[11](第 27 页)。这也就预示着,国家主权问题在今后继续是欧洲政治合作发展的关键,共同外交与安全政策要突破政府间协调合作的框架,真正实现超越特定国家利益和立场的“欧洲化”,还要经历一段相当长的路程。

注 释:

① 西欧 6 国在草签罗马条约时,就曾达成原则协议:经济

一体化实施到一定阶段时,即开始筹划“欧洲政治联盟”。

[参 考 文 献]

[1] 让-巴蒂斯特·迪罗塞尔. 外交史(1919—1978 年): 下[M]. 上海:上海译文出版社,1982.

[2] JONS R Ben. The Making of Contemporary Europe [M]. London:,1980.

[3] М Арах. Европейский Союз: Ведение политического объединения[M]. Москва;Экономика,1998.

[4] Кишилов Н С. Западно — европейская интеграция: политические аспекты[M]. Москва: Наука,1985.

[5] Bonvicini G. Italy: An Integrationist Perspective[A]. HILL C. National Foreign Policies and European Political Cooperation[C]. London:1983.

[6] Княжинский В Б. Западно — европейская интеграция: проекты и реальность [M]. Москва: Международные отношения,1986.

[7] 陈乐民. 东欧巨变与欧洲重建[M]. 北京:世界知识出版社,1991.

[8] 冯仲平. 欧洲一体化与世界多极化[J]. 现代国际关系, 2000,(1—2).

[9] 戴炳然. 欧洲共同体条约集[Z]. 上海:复旦大学出版社,1993.

[10] Т. Г. Пархалина. Изменения в системе международных отношений: роль Европы[M]. Москва:1995.

[11] 房东宪. 欧盟共同外交与安全政策的性质及其运作局限性[J]. 现代国际关系,2000,(3).

(责任编辑 叶娟丽)

Political Cooperation in Western Europe & Common Foreign and Security Policy of Europe Union

LUO Zhi-gang

(Wuhan University Law School, Wuhan 430072, Hubei, China)

Biography: LUO Zhi-gang (1946-), male, Professor, Doctoral supervisor, Wuhan University Law School, majoring in international relations.

Abstract: “The Treaty of Europe Union” was made through almost half a century after WWⅢ. The nations in Western Europe have common view and different opinion on political cooperation. Under the influence and limitation of national sovereignty, the political cooperation is far behind the economic integration. In 1970s and 1980s, the political cooperation in Europe entered into a new stage and showed a series of characteristics. In 1980s and 1990s, the great change of the European situation strengthened the necessity of the political cooperation. “The Treaty of Maastricht” symbolized the establishment of the common foreign and security policy of Europe Union.

Key words: Western Europe; political cooperation; diplomacy; security; common policy