

冷战后欧盟多边外交战略的特征分析

丁 银 河

[摘 要] 冷战时期,西欧在两极格局下承担地区性任务,其对外战略服从和服务于美国的全球战略。冷战后,随着经济全球化、世界多极化趋势的不断发展,欧盟综合实力不断上升,它开始从地区性力量向全球性力量过渡。根据力量对比变化,欧盟实施了以多边主义为理念的多边外交战略。其目的是力图摆脱美国的控制,实现自主欧洲。因此,冷战后欧盟多边外交战略具有重视以多边主义为基础的机制建设、地区主义与多边主义相互促进、决策过程中超国家主义与政府间主义互动、以经济外交为先导、积极促进西方民主化、以周边地区为外交重点、重视与发展中国家发展平等协商、互利互惠外交关系等一系列特征。

[关键词] 欧盟;外交战略;多边主义;特征

[中图分类号] D80 [文献标识码] A [文章编号] 1672-7320(2008)01-0076-06

冷战时期,西欧在两极格局下承担地区性任务,其对外战略服从和服务于美国的全球战略。冷战后,随着经济全球化、世界多极化趋势的不断发展,欧盟综合实力的不断上升,它开始从地区性力量向全球性力量过渡。根据力量对比变化,欧盟实施了以多边主义为理念的多边外交战略,其目的是力图摆脱美国的控制,实现自主欧洲。因此,冷战后欧盟多边外交战略如下特征比较明显。

一、重视以多边主义理念为基础的机制建设

多边主义是指“依据普遍行为的准则,协调三个或三个以上国家政策的制度形式。”^[1](第 563 页)它主要表现为国际行为体之间的行为方式及对国际普遍行为准则和机制的重视和遵守^[2](第 10 页)。多边主义着眼于国家行为体之间的良性互动,强调共同利益、权力分享和与其它国家的利益协调,并以合作与遵守有约束力的共同规则为准则,其基本特征是协调与合作。欧盟本身是在多边主义理念基础上的成功实践。这一进程使其认识到合理的国际规则和制度性安排在统合国家利益、协调相互矛盾中的巨大作用,因而对国际法律条约和多边合作协定抱着一种近乎执著的态度。“制度是在不确定情况下减少认同、谈判和执行政府间协议的交易成本的工具。”^[3](第 481 页)欧盟相信认同规则能促进合作,而规则制定后又能通过习得的方式改变国家的观念和行为,这是解决全球问题的根本途径。因此,欧盟努力倡导和实施一系列独具特色的多边外交,体现了很强的多边协调精神。

在全球安全方面,联合国为欧盟提供了展示其多边外交政策的舞台。联合国大会是欧盟体现集体身分的重要场所,同时也是加强欧盟国际同一性的工具。欧盟或成员国单独以自己的名义签署了 50 多个联合国多边协定和条约,如维也纳公约和蒙特利尔条约等^[4](第 35 页)。正如安东尼·帕森斯所说:“联合国具有重要的价值,它是欧洲开展多边合作追求共同目标的场所,欧洲共同体在联合国所有议事日程中的协调合作是最好的例证。”^[5](第 115 页)在地区安全上,欧盟继续在北约多边安全框架下实行欧洲的安全与防务合作,除继续调整与传统盟友和邻国的关系外,欧盟还努力扩展与亚洲等世界其它地区

的合作关系。欧盟成立不久就拟订了《走向亚洲新战略》文件,在这种思想指导下,欧盟与东盟建立了战略伙伴关系,同时与东亚三国以及东盟建立了欧亚会议机制,并从1996年开始,通过亚欧会议实现了外交活动的机制化。它还积极参加亚太地区的多边安全合作会议“东盟地区论坛”,插手亚太安全事务。与此同时,欧盟国家外交部长定期与里约热内卢集团和海湾合作组织接触会晤等。

在政治理念方面,欧盟认为多边主义是构建国际关系、解决全球问题和迎接挑战最有效的工具^[6](第48页)。从有效的多边主义和国际法基本理念出发,欧盟积极推动四大目标的实现:“一是为了提高欧盟在世界范围内的分量,欧盟必须保持持久而旺盛的经济增长;二是欧盟需要安全环境;三是充实欧洲文化的内涵;四是向欧洲边界之外提供欧洲的社会样板。”^①其目的是力图摆脱美国的控制,实现自主欧洲。在经济领域,欧盟的多边安排思想体现得更加明显。欧盟积极推动WTO多边贸易机制的谈判和确立,并努力贯彻和维护这种机制,力求规范世界各国经济行为。欧盟通过创建《欧洲协定》和签订地区间协定直接促进贸易、发展与援助政策的制度化。

二、地区主义与多边主义相互促进

在冷战期间,欧共体多边主义与地区主义是紧密联系在一起的。冷战后,欧盟外交政策中多边主义与地区主义在外部压力和内部不断扩大与深化的双重作用下得到了进一步发展。欧盟认为,推动地区主义是欧盟外交政策和世界观最基本的要素。无论其它地方是否接受欧盟的经验或模式,欧盟都认为基于地区主义的多边主义是最有效的方式。它不仅可以构建地区集团在经济上的相互依赖,而且也是建立支持联合国预防和处理以及睦邻友好的相互安全的措施。欧盟还认为,在很多情况下,地区主义是一种唯一可能的多边主义。因此欧盟日益看重对外行动中的集团之间的对话,并在此基础上与东盟、南方共同市场、安第斯集团、地中海地区等签署了地区之间的协议,并建立了对话机制,意图在多边主义的理念上建立多边地区主义^[7](第38页)。

在欧盟看来,多边主义和地区主义的实质都是尊重多样性和多元化,重视合作与协调,本质上是一致的,因此它们是相互融合、相互促进和相互补充的。它们的相互融合体现在成员国身分的融合、利益的融合、规则的融合等方面。成员国身分的融合是指多边体系下的成员国同时也是某个或若干个区域、次区域组织的成员国。利益的融合是指成员国的共同利益不断增多,彼此重叠交叉。规则的融合是指多边主义与地区主义之间的关于规则的交流与磋商日益增多,同时相互借鉴,有逐步趋同之势。它们的相互促进是指地区主义的发展离不开多边主义组织与制度基础,而多边主义的最终目标不能脱离区域经济集团的进一步发展。它们之间是相互补充的。多边主义对地区主义的补充表现为多边主义的谈判成果促进地区主义自由程度的改善、多边主义的完善在一定程度上为地区主义的发展扫除障碍。地区主义对多边主义的补充一般概括为创造效应(包括政策创造和贸易创造)、示范效应及对地缘政治的积极作用,还体现为地区经济集团内分工及自由化层次的加深。

三、决策过程中存在着超国家主义与政府间主义

政府间主义与超国家主义是处理民族国家面临的共同问题或寻求和维护其共同利益的行为准则或方式。政府间主义主张民族国家政府在制定政策和决策过程中占据主导地位,以协商合作为主要特征,国家具有日程设定和政策发展的完全控制权;超国家主义主张主权国家在特定问题领域上的主权意志应受到一定的制约,民族国家政府在议程设定和政策发展方面的控制权应让位于某种超越国家权力之上的多数意志或机构。在欧盟多边外交战略的议程设定和政策发展方面,一个明显的特征就是成员国既要维护其主权利力,又要寻求以合作的方式不断扩展其主权利益,这样就不可避免地产生了政府间主义与超国家主义两种思维和行为模式的冲突与妥协,明显地表现为政府间主义与超国家主义的互动。

欧盟委员会是欧盟超国家主义的体现。它由成员国共同协议任命,但委员会成员完全独立于各国政府,服务于欧盟整体利益。委员会的职责是捍卫各项条约,保证条约的条款和欧盟机构的各项决定得

到正确的贯彻执行。欧盟超国家主义的执行主要体现在第一支柱中,主要包括欧盟贸易政策(关税同盟、非关税同盟和共同农业政策)和发展合作与联系政策(PHARE 协定、欧洲协定、TACIS 协定、洛美协定、地中海协定等)。这种超国家主义主要表现为对外政策的一致性。

欧洲理事会是欧盟政府间主义的体现。它由成员国首脑以及欧盟委员会主席组成,各成员国外交部长和委员会的一名成员协助,代表成员国国家的利益。欧洲理事会掌握着欧洲一体化发展的主导权,为欧洲一体化确定基本的政策方针。在经济和社会事务方面,欧洲理事会做出基本的政策决定和指导方针。在政治合作方面,主要在国际关系、外交政策协调等问题上取得一致意见。这种政府间主义主要表现为对外政策的差异性。

欧盟外交政策的一致性和差异性既是欧盟决策的体现与实施的结果,又是欧盟运作环境的客观反映。随着欧盟各成员国对欧盟权力进一步让渡,各成员国以欧盟为核心的利益逐步趋同,自然会增强欧盟决策的一致性。

四、以经济外交为先导

冷战后,欧盟多边外交战略的经济属性进一步增强,它主要体现在第一支柱中。欧共体对外推行的经济政策是联盟对外政策的最初形态,在联盟对外政策中最具有多边主义色彩,也是联盟对外政策最具可行性和最具影响力的部分。欧共体“通过和其他一些国家和国家集团签订联系协定、贸易协定和合作协议,欧共体已发展成为最重要的国际行为体之一”^[8](第 88 页)。对外贸易政策是欧盟对外经济外交的核心内容。它主要是围绕共同商业政策发展起来的。随着国际贸易谈判领域的扩展,共同商业政策也从关税同盟扩展到非关税同盟和服务贸易领域。在共同商业政策之外,欧共体的共同农业政策也通过征收进口差价税和提供出口补贴而对世界农产品贸易产生了深远影响。

与此同时,欧共体在长期的历史发展中还建立了一套超越一般经贸关系的经贸政策体系,尤其是联系政策和发展合作政策。通过这些特殊的经贸安排,欧盟得以与世界上半数以上的国家建立起更为密切的经贸关系,增强了欧盟对这些国家的政治影响力,也提升了欧盟在全球政治经济中的地位。

经济合作是建立在共同的经济利益基础上的,在推进经济合作的同时,不仅增加各方利益的共同点,进一步扩大政治上的交流,增进彼此的了解和信任。在这种意义上,不仅可以认为经济外交是推进经济合作的有效手段,而且对推进政治合作起到了至关重要的作用。

五、积极促进西方民主化

冷战时期,欧共体对外经济外交的主要依据是受援国与共同体国家的历史渊源和他们发展的需要。在当时两极对峙的局面下,欧共体各国外交政策最主要的目标是寻求军事安全、经济发展和提升其国际地位。因此,欧共体没有为推行人权外交冒犯苏联及中东欧盟国而增加西欧各国所面临的外来威胁。在和发展中国家的关系中,欧共体坚持政治中立主义,较为尊重不干涉别国内政原则。它所体现出来的是一种南北国家间新型的、平等的和建设性的关系。

冷战后,苏东国家纷纷向西方靠拢,发展中国家也逐步失去美苏的经济援助,发展中国家对欧共体援助的依赖性进一步增强,这使欧盟可以利用援助来实现其扩大民主和人权的对外政策目标,而不用担心一项积极的人权政策会带来政治和安全上的风险。1991 年欧共体部长理事会召开关于人权的特别会议,提出“人权具有普世性质,所有国家都有责任来促进人权”。决议要求在与发展中国家未来签署的所有合作协定中加入人权条款,从而将发展援助与人权挂钩^②。《马约》新增的《共同体条约》第 228A 条规定:“根据《欧洲联盟条约》有关共同外交与安全政策的规定而采取的共同立场或联合行动中,如规定共同体应采取行动,部分或全部中断或减少与一个或多个第三方国家的经济关系,理事会应采取必要的紧急措施。理事会应就委员会的提议,以特定多数议决。”^[9](第 459 页)1993 年“哥本哈根标准”入盟标准中要求:“建立稳定的机构以保障民主、法治、尊重人权和保护少数民族权益”。1999 年生效的《阿约》中

明确规定:“申请国必须具有一个民主的政治体制,如果在入盟后有践踏民主和违反人权的行为,欧盟通过成员国一致表决,可暂时停止该成员国在欧盟中的一些权力。”到了2001年,欧盟宣布,“促进与保护人权,遵守民主与法治准则是欧盟外交与安全政策、促进发展合作以及对外关系中的基本组成部分”,并要为此“积极活动”^③,从而明确无误地把“人权、民主、法治”作为与他国关系中追求的目标与重要尺码。于是,受援国国内的民主、法治、人权和自由的状况日益成为欧盟对外援助的先决条件,欧盟在与接受援助的国家或国家集团所签订的协定中几乎都写入了人权与民主条款。这些规定不仅可以利用贸易优惠和援助手段来鼓励发展中国家积极改善人权记录,而且也可以因政治原因中断与他国的经济关系,取消或延缓援助,借以推行其扩展民主和人权的政治目标。因此,欧盟20世纪90年代以来对外援助政策的重大转变正在削弱与发展中国家主权的平等性。

六、以周边地区为外交重点

在发展合作和援助对象的选择方面,政治和地缘战略的考虑一直是影响欧共体/欧盟政策的一个重要因素。共同体成立之初,共同体发展合作政策下的对外援助几乎全部流向了联系专约下的非洲国家。冷战后,欧盟外交政策的重心回到了周边地区,其中,中东欧是重中之重,还有俄罗斯、地中海沿岸国家和中东。欧共体的对外援助也全面向上述地区转移。欧盟启动了针对中东欧国家的PHARE计划和援助独联体国家的TACIS计划。

1989年7月,西方7个工业化国家在巴黎举行首脑会议。会议责成欧共体委员会协调国际社会对波兰和匈牙利的经济和技术援助活动。这就是后来著名的“法尔计划”(PHARE)的雏形。“法尔计划”后来演变成了欧共体/欧盟援助中东欧国家向市场经济过渡和准备加入欧盟战略中的一个特别计划。“法尔计划”自1990年开始正式实施。当年欧共体拨款3亿埃居用于援助波兰和匈牙利。由于“法尔计划”不仅支持联系国,也支持其他中东欧转轨国家,因此,从1990年中旬起,“法尔计划”的地理范围不断扩大,从保加尼亚、罗马尼亚、捷克斯洛伐克和南斯拉夫扩大到波罗的海三国、斯洛文尼亚。到1997年中旬,“法尔计划”共有13个受援国。

1994年2月1日生效的“欧洲协定”是一种特殊形式的联系国协定。它取代了原有的东西欧贸易和合作协定,其目的是鼓励欧共体和东欧国家之间进行更广泛的经济合作、更多的贸易和投资以及全欧洲境内的经济、金融、政治和文化的合作。“欧洲协定”的签订标志着欧共体同中东欧国家的经济关系的主要内容从以援助为主转向以贸易为主,从而构成了欧共体同东欧国家长期和有序的经济和政治关系。“欧洲协定”的基本目标是要在10年内,通过缔约国之间的商品、服务和资本的自由流动,最终在欧共体和联系国之间建立一个自由贸易区。

欧盟—地中海伙伴关系主要是指欧盟与非欧盟地中海国家之间广泛的政治、安全、经济和文化关系。它主要包括欧盟—地中海伙伴关系或巴塞罗那议程、地中海地区共同战略、欧洲睦邻政策和欧盟与地中海和中东国家战略伙伴关系等政策文件^[10](第41页)。1994年欧盟提出《新地中海政策》,并于1995年签署巴塞罗那议程,到2004年,欧盟与地中海和中东国家建立战略伙伴关系及2005年欧盟的“地中海年”。其战略目标是:在政治上加强对话与安全合作,排除潜在隐患,防止武器扩散,巩固经济增长与稳定能源安全、移民管理,促进民主原则、公民社会和政府善治^④,使地中海地区成为和平稳定区;在经济上,促进地中海与中东国家的可持续发展,加快进入欧盟内部市场的步伐,适应欧盟规则结构,促进货物、服务、资本和劳务的自由流通,创立一个单一的更紧密的新型睦邻合作框架,加快与欧盟一体化进程^[11](第240页),设想到2010年建成欧洲地中海自由贸易区。

据统计,在1992年,非加太国家获得的援助已经降到了欧共体全部对外援助的41.9%,而对中东欧和独联体国家的援助则从20世纪90年代前的零援助增加到欧共体对外援助的18.8%和10.3%。尽管对非加太国家援助的绝对值没有减少,但大多数新增加的对外援助流入了中东欧和独联体国家。在欧共体前15大受援国家名单中,东欧的经济转型国家占了6个,其中波兰成为最大的欧盟受援国。

而非加太国家在 1971—1974 年间曾占有前 15 受援国中的 13 个,在 1990—1994 年间只剩下 6 个^[12](第 175 页)。进入 20 世纪 90 年代末,欧盟对外援助向周边地区集中的现象有增无减。流向非加太国家的欧共体援助只剩下 1/3,在前 15 大受援国中只剩下 2 个。前 15 大受援国除南非以外完全为欧盟周边国家,即俄国和 5 个中东欧国家,8 个地中海和中东国家。

七、重视与发展中国家发展平等协商、互利互惠外交关系

欧盟十分重视与发展中国家的平等协商、互利互惠关系,洛美机制是欧盟与发展中国家关系最重要的框架之一。1975 年欧共体 9 国与非加太 46 国签订了第一个洛美协定,到 1989 年第四个洛美协定签订时,共同体国家增加到 12 个,非加太增加到 68 个。“洛美协定已经成为欧盟与第三世界关系的最重要的组成部分”^[13](第 175 页)。洛美协定是欧盟对外签署的规模最大的多边合作协定,条件也最优惠。它反映了欧共体对发展合作的一种特殊思路:“为了使经济上处于不利的国家在国家体系中获利,必须采取一些特殊的措施。”^[13](第 175 页)《洛美协定》内容涉及贸易优惠、财政援助、工业合作、农业合作、技术合作、人力资源开发、债务减免、环境保护以及人权合作等。《洛美协定》被视为发达国家与发展中国家探索南北合作、建立国际经济新秩序的有益尝试。它帮助缓解了非加太国家在争取经济与社会发展过程中的一些困难,也成为欧共体国际影响力的一个重大来源。

冷战后,欧盟委员会认为,欧盟与非加太国家的关系既没有得到充分发展又不清晰^[14](第 375 页)。对于很多非洲国家来说,欧盟的发展援助和特惠的市场是至关重要的^[15](第 86 页)。为了更好地提高发展援助的效果,欧盟在欧盟与非加太绿皮书中提出继续加强与非加太国家关系的地区发展战略,提议将非加太国家分成区域性、次区域性或单个国家或更小的单元,并与之签订更小的地区协议。在现存的洛美框架下,更加重视对南撒哈拉国家的发展,同时将加勒比国家并入欧盟与拉美多边关系中,将太平洋国家并入欧盟与亚太经合组织的关系中^[14](第 384 页)。在此基础上,非加太集团 77 个成员国与欧盟 15 国 2000 年 6 月正式签署了有效期 20 年新的经济贸易合作和援助的《科努比协定》。根据协定,从 2000 年至 2007 年,欧盟将向非加太国家提供 135 亿欧元的援助。协定的主要内容还包括进行全面政治对话、及时解决在消除贫困和防止地区冲突方面的问题、反对腐败和实行廉政、支持和发展民营和私营企业、扩大经贸合作以及进行财政援助改革等。科努比协定也预示着欧盟与非加太国家新型关系的开始。《洛美协定》下指导欧盟对非加太国家政策的“伙伴”和“义务”思想已让位于“自由主义”和“民主化”观念,并导致欧盟在科努比协定中引入了更多的与世界贸易组织相一致的自由贸易规则和政治性条件^[13](第 176 页)。欧盟的外交政策在一定程度上体谅了发展中国家的困难,照顾了发展中国家的利益,因而对发展中国家具有积极意义。

注 释:

- ① 参见 2000 年 2 月 15 日欧盟委员会主席普罗迪在欧洲议会发表的讲话。
- ② 参见 Resolution of the Council and of the Member States Meeting in the Council on Human Rights, *Democracy and Development*, 28 November, 1991.
- ③ 参见 2001 年 11 月 10 日,比利时外长路易·米歇尔代表欧盟在联合国大会上的讲话。
- ④ 参见 Council of the European Union, 2590th Council Meeting, *General Affairs and External Relations-General Affairs*, 10189/04 (Presse 195, p. 3) (Council of the European Union Luxembourg 14 June 2004).

[参 考 文 献]

- [1] Ruggie, John Gerard. 1992. "Multilateralism: The Anatomy of an Institution," *International Organization* 46(3).
- [2] 秦亚青:《多边主义研究:理论与方法》,载《世界经济与政治》2001 年第 10 期。
- [3] Moravcsik, Andrew. 1993. "Preferences and Power in the European Community: A Liberal Inter-governmentalist Approach," *Journal of Common Market Studies* 31(4).

- [4] Fielding, L. 1991. *Europe as a Global Partner, UACES Occasional Papers 7*. London: UACES.
- [5] Roberts, A. & B. Kingsbury. 1993. *United Nations, Divide World The UN's Roles in International Relations*. Oxarend: Charend.
- [6] Krause, Joachim. 2004. "Multilateralism: Behind European Views," *The Washington Quarterly* 1.
- [7] Jaguaribe, Helio. 2003. *The European Union, MERCOSUL, and New World Order*. London: Frankcass Publishers.
- [8] [德] 维尔纳·魏登费尔德、沃尔夫冈·韦塞尔斯:《欧洲联盟与欧洲一体化手册》,北京:中国轻工业出版社 2001 年版。
- [9] 《欧洲共同体条约集》,戴炳然译,上海:复旦大学出版社 1993 年版。
- [10] Pardo, Sharon & Lior Zemer. 2005. "Toward a New Euro-Mediterranean Neighbourhood Space," *European Foreign Affairs Review* 10.
- [11] Johansson-Nogues, Elisabeth. 2004. "A Ring of Friends' The Implications of the European Neighbourhood Policy for the Mediterranean," *Mediterranean Politics* 9(2).
- [12] Cox, Aidan & Jenny Chapman. 2000. *The European Community External Cooperation Programmes: Policies, Management and Distribution*. Brussel: European Commission.
- [13] Elgstrom, Ole. 2000. "Lome and Post-Lome: Asymmetric Negotiations and the Impact of Norms," *European Foreign Affairs Review* 5.
- [14] List, Marjorie. 1998. "The European Union's Green Paper on Relations with the African, Caribbean and Pacific Countries," *Oxford Development Studies* 26(3).
- [15] Arts, Karin & Jessica Byron. 1997. "The Mid-term Review of the Lome IV Coverntion: Heralding the Future?" *Third World Quarterly* 18(1).

(责任编辑 叶娟丽)

EU Multilateral Foreign Strategy after Cold War: Characteristics

Ding Yinhe

(School of Politics & Public Administration, Wuhan University, Wuhan 430072, Hubei, China)

Abstract: In the cold war, West Europe acted as a region actor under the influence of the US in the bipolarization structure. After the Cold War, with the development of the multi-polarization and economical globalization, the growing EU changes from the region actor to a global actor. EU executes multilateral foreign strategy, whose core aim is trying to keep out of the control of the US and realizing the self-decision Europe. After the cold war, there are many characters of the EU multilateral foreign strategy: instiutionalism based on the multilateralism, interpromotion of the regionalism and multilateralism, the interaction of the supernationalism and intergovernmentalism in the decision-making, forerunner of the economic foreign policy, priority of geopolitics and adjustment, and promotion with the underdevelopment-countries on the base of the equality, consultation, reciprocity.

Key words: EU; foreign strategy; multilateralism; character