

欧洲政治合作的特点及评价

罗 志 刚

(武汉大学 政治与公共管理学院, 湖北 武汉 430072)

[作者简介] 罗志刚(1946-), 湖北武汉人, 武汉大学政治与公共管理学院教授, 博士生导师, 主要从事现代国际关系研究。

[摘 要] 欧洲政治合作在其长期发展过程中体现出一系列特点。它深受国际形势发展变化的影响, 成为欧共体成员国的一种深思熟虑的战略选择; 它沿着一条独特道路向前发展, 是一种成员国政府间合作机制; 其发展是一个建立在成员国之间一系列协议基础上的渐进过程; 它始终以成员国外交合作为基点, 并已开始涉足安全领域。欧洲政治合作的成就和作用值得肯定, 但其局限性不应为人们所忽视。

[关键词] 欧洲政治合作; 政治一体化; 外交政策

[中图分类号] D80 [文献标识码] A [文章编号] 1672-7320(2007)02-0177-06

欧洲政治合作机制的建立, 是 20 世纪 70 年代欧洲一体化发展的最重要内容之一, 标志着欧洲政治一体化进入正式启动阶段, 成为日后欧洲共同外交与安全政策的真正起点。作为欧洲政治一体化道路上的一个重要阶段, 欧洲政治合作经历了一个富有特色的发展过程, 体现出一系列特点, 而其在欧洲政治一体化进程中的作用和局限性理应受到人们的正视。

一

欧洲政治合作的特点首先在于, 它深受国际形势发展变化的影响, 并非欧共体成员国的权宜之计, 而是一种深思熟虑的战略选择。

欧洲政治合作进程和经济一体化进程一样, 一开始就和国际社会的发展进程紧紧地联系在一起。分析欧洲政治合作的动因, 不能不看到国际环境变化的影响。其中, 美苏冷战对欧洲政治合作的影响尤为明显, 它使这种合作获得了一个巨大的动力和稳定的基础。显然, 进入 70 年代后, 欧共体成员国已普遍感受到变化中的国际政治形势的巨大压力, 越来越认识到, 在美苏激烈争夺世界霸权的形势下, 欧共体已无法仅靠共同体内的经济一体化来有效地应对和影响这种形势, 而必须通过加强政治合作来提高在世界上的独立作用及政治实力, 以扩大本身的经济、政治利益。这样, 成员国在西欧一体化进程一开始就具有的政治一体化动机迅速得到加强, 并化为了具体的政治合作行动。陈乐民指出: “西欧政治合作, 如同经济上实现了一定程度的‘一体化’一样, 是历史发展的产物。假如, 在第二次世界大战之后没有出现美苏两个超级大国争夺霸权的形势, 西欧像今天这样的政治合作也许是不可能的。”^[1] (第 367 页) 况且, 随着经济一体化的发展, 成员国的经济政策与外交政策、欧共体机构的经济活动和政治活动已不可能完全明确区别开来。有学者指出: “从协调观点而言, 外交与经济政策自始息息相关, 很难严格区分诸如地中海政策、欧阿(拉伯)及欧安会议, 是属经济政策范畴或外交政策问题。”^[2] (第 43 页) 因此, 即使

从发展经济合作的角度着眼,实现和加强成员国之间的政治合作也显得非常必要。在当时的形势下,成员国出于对政治合作重要性的共同认识,已把政治合作视为经济一体化的一种必然的政治选择。总之,具有利益休戚与共的意识的欧共同体成员国,在取得经济一体化的巨大成就之后,日益感到其发展十分需要新的政治刺激,必须走上政治合作的道路。在共同体成员国看来,政治合作是一个需要不断付出努力的不可逆转的长期过程。它作为共同体成员国的一种长期战略,旨在应对各种严峻的政治与经济挑战,为更紧密的全面欧洲一体化创造条件。而在这一战略中,建立欧洲联盟是很重要的一部分。

二

欧洲政治合作是沿着一条独特的道路向前发展的,是一种成员国政府间合作机制。

欧洲政治合作机制不但是根据政府间合作的原则建立起来的,而且是在这一原则的基础上发展起来的。政治合作无论怎样发展,都没有改变成员国在共同体中的主权国家身份,而且始终使它们对共同体机构的活动保持着决定权并有可能进行严格的监督。的确,从各成员国政府领导人到外交行政上负责的各级政治服务机构来协调成员国的外交和防务政策,是欧洲政治合作范围内活动的实质。换言之,在创建和发展欧洲政治合作的整个道路上,成员国不打算也没有增设任何超国家性质的机构,而是以部长理事会为依托进行成员国之间的政治协商。并且,所有外交上的乃至军事上的决策,一直都是成员国在国家政治体系的范围之内作出的。作为共同体向欧洲联盟方向发展的一种特殊的全新合作模式,政治合作通过没有强制性的协调,在外交领域发展共同观点和采取共同行动。在所有的政治合作机制中,成员国的地位至少在形式上是平等的。可见,欧洲政治合作本质上不属于共同政策,而只是共同体成员国为达到统一的集体外交和防务政策在外交和防务立场上进行的协调性合作,即一种政府间的外交和防务合作。这种政府间合作的本质和特点,正是欧洲政治合作得以实现并获得发展的根本原因。

欧洲政治合作之所以始终保持政府间性质,是因为共同体各成员国不愿在政治合作方面“冒险”地“让渡”自己的主权,唯恐超国家政治合作机制损害自己的主权和利益。确实,维护国家主权和利益是一个首要的、根本的原因,欧洲政治合作的形成和发展直接取决于成员国共同利益所达到的程度。还要看到,在政治合作建立和发展的过程中,成员国对 70 年代以前建立欧洲防务共同体计划的失败一直记忆犹新。那种失败经历使它们认为遵循政府间主义原则才是欧洲政治合作的最稳当的办法,更使政府间主义原则一开始便深深扎在各成员国政府首脑的意识之中。因此,这种对于政治合作可行性的关注,也在很大程度上影响到成员国对政治合作的谨慎态度,决定了政治合作的政府间性质。成员国外交协调过程所反映的正是政治合作的这种性质,而经过协调形成的集体外交政策也就必然具有折中性质。

成员国实现和加强外交联系与合作的主要形式是:发挥欧洲理事会、部长理事会、欧洲议会、政治委员会等机制的作用,协调外交行动,通过多种形式,参加多边谈判,缔结当局协定等^[3](第 99-155 页)。成员国在政治合作范围中所进行的一系列会晤和谈判,对于政治合作的发展起了特别重要的作用。应该看到,尽管政治合作进程中因成员国间的矛盾和争论出现过曲折和停滞,但政治合作的加强却成为一个不可逆转的趋势,其主要原因就在于“源头活水”——成员国代表间的会晤和谈判的存在及其积极作用。

不过,欧洲政治合作的政府间性质,并不意味着这种机制完全放弃了对成员国共同外交政策之追求,《单一欧洲法令》第 30 条款就规定要形成共同观点和采取共同行动。而且,欧洲政治合作的政府间性质,也不意味着具有相对独立性的欧洲政治合作机制必定与欧共同体机制截然分离,各行其是。事实上,既然欧洲政治合作机制与欧共同体外交活动机制同时存在,都规定了成员国互通信息和协商的义务,并都希望在外交上能够采取共同行动,那么,这两种机制的相互联系和结合是必然之势。而这种联系和结合是它们协调活动不可替代的前提^[4](第 146 页)。

同时也要看到,正是由于欧洲政治合作机制的政府间性质,这一机制缺乏约束性而具有松散性,以致存在一些原则与现实脱节、口号与行动不一的弱点。而且,到 80 年代末 90 年代初,由于欧洲政治合

作机制仍是一种政府间合作机制,其运作已越来越显得较难适应客观形势发展变化的需要。

三

欧洲政治合作机制的发展是一个建立在成员国之间一系列协议基础上的渐进过程。欧共同体成员国一开始就清楚地认识到机制建设的重要性。70年代初,在成员国的共同努力下,政治合作机制初步形成,主要是外长会议和由各成员国外交部政治司司长组成的政治委员会。政治合作机制在其建立的最初几年中,是与共同体机制相分离的。1974年底,欧共体的最高政治机构——欧洲理事会成功诞生,其成员为各成员国元首和政府首脑。欧洲理事会在重大问题上的决议是通过协商作出的,这使其作用大大增强。但是,欧洲理事会不是欧共同体条约规定的共同体机构,它的决议在形式上是不具有强制性的。到1979年,经过长期摇摆不定,成员国首次实现了罗马条约关于直接选举进入欧洲议会的规定。欧洲理事会的诞生和欧洲议会开始实行直接选举,是70年代欧共同体机制上的两项重要发展^[5](第41页)。

进入80年代后,尤其是《单一欧洲法令》问世,欧洲政治合作机制被提高到一个新的水平。这一文件在欧洲政治合作历史上第一次将成员国在外交领域里的合作正式规定下来,改变了欧洲政治合作长期没有条约或规章作为运作法律基础的局面。这种情况说明,政治合作机制不是一种凝固的一成不变的机制,在其发展过程中,新的政治机制不断出现,而且,一些政治机构的功能和在政治一体化中的作用也在不断发生变化。除了欧洲理事会、成员国外长会议、政治委员会等重要政治合作机制外,还建立了成员国在第三国的大使馆和使团之间及其在各种国际组织和国际会议的代表之间的政治合作机制。这样,经过多年努力,欧洲政治合作形成了一种高度正式化的、多层次的政府间合作^[6](第175页)。

就政治合作机制形式而言,尽管它具有独立性,与欧共同体平行,不是其正式部分,没有完全并入超国家决策结构之中,但已被引入欧共同体条约体系,成为欧共同体的一项事业^[7](第50页)^[8](第19页)。

欧洲政治合作的渐进性特征表明,成员国的政治合作意识是在国际政治经济形势的影响下逐步增强的,政治合作决不是一帆风顺的协调过程,而是经常伴以成员国在一些问题上的立场分歧和冲突。另一方面,欧洲政治合作的渐进性特征也意味着成员国从政治合作的可行性出发,真正吸收了欧洲经济一体化的有益渐进经验,都不希望政治合作因发展速度过快而夭折,致使它们的利益受到严重损害。

四

欧洲政治合作还有一个突出的特点,即始终是以外交合作为基点,并已开始涉足安全领域。

70年代初建立起欧洲政治合作机制以后,共同体各成员国政府特别重视的是发展外交合作,而很少关心在大西洋联盟以外发展安全防务合作,认为不具备建立独立的欧洲安全防务体系的条件。事实上,欧洲政治合作的范围长期仅限于外交领域,防务合作未真正提上议事日程。

进入80年代后,在国际形势的影响下,欧共同体成员国更加关切安全问题,希望通过政治合作机制逐步实现安全合作。其目的在于推动欧洲独立防务力量的建立,以扭转西欧安全严重依赖美国保护的状况,使欧洲能加快成为与美苏并立的第三政治实体。同时,西欧国家希望通过安全合作,有助于扭转美国对西欧的武器输出规模大大超过它从西欧的武器输入规模的不利状况,增强在国际武器市场上同美国竞争的实力。这样,安全合作问题便日益纳入欧洲政治合作的讨论范围。1981年10月的欧共同体《伦敦报告》开始关注安全合作问题,首次提出将“安全的政治方面”纳入欧洲政治合作机制之中。1986年的《单一欧洲法令》再次肯定“成员国准备更紧密地协调它们在安全的政治和经济方面的立场”。

但是,安全领域的合作仍然不很顺利。联邦德国和意大利在1981年提出的建立以国防部长定期会晤形式的欧共同体国家在军事政治上的专门协商机制的建议,就未得到其他成员国的赞成。虽然80年代前半期建立欧共同体国家军事政治体系的计划未能实现,但为今后讨论军事政治问题提供了可能。

总的来看,欧洲政治合作机制建立后不久,成员国就希望利用这一工具来解决长期困扰它们的建立独立防务的问题。因此,在欧洲政治合作进程刚刚步入 80 年代时,实现安全合作事实上成为了欧洲政治合作中的一个重要议题。而且,伴随安全问题纳入政治合作范围,共同体成员国间的双边和多边安全合作都较战后任何一个时期更为频繁和密切,这使欧洲安全合作有了实质性的新进展。而在这一过程中,西欧一些主要国家明显发挥了推动作用^[9](第 266 页)。

不过,美国的军事经济霸权对西欧国家加强防务和安全合作也有一定的影响。由于西欧国家仍然离不开美国力量的保护,安全政策上的协调发展受到很大的制约。有关欧洲安全的军事政治问题本身是在北约中而不是在欧洲共同体对外协商过程中讨论的。因此,即使共同体主要国家之间的军事合作规模在日益扩大,欧洲共同体国家范围内的军事政治体系仍十分软弱,结果形成外交政策协调合作水平明显高于安全政策协调合作水平的一种不平衡状态。这种现象以及政治合作机制本身的发展过程,不仅反映了成员国在政治一体化中的选择,也反映了它们在政治一体化上的合作倾向和深刻矛盾。

从根本上说,上述欧洲政治合作的特点,是由欧洲政治一体化的目标和经济一体化的发展水平所决定的。它们深刻地反映出共同体成员国之间的政治关系发展到一个史无前例的高度,也充分表明了欧洲政治一体化的一种本质特征,即共同体利益与成员国利益具有一致性和矛盾性,欧洲政治一体化进程本身是一个对于这两种利益不断努力进行协调的过程。

五

在欧洲政治合作机制存在的 23 年过程中,随着成员国的政治合作共识的增强,它们所达成的合作协议日益增多。这些合作协议不仅使外部世界更加重视欧共体的外交政策,更推动了欧洲政治合作机制的发展,使之在欧共体的外部活动中发挥了越来越大的作用。

从 70 年代起,欧共体成员国利用欧洲政治合作机制,在重大国际事务中采取一系列措施实现较为紧密的外交合作。它们极力制定对美国、苏联、东欧国家、中国和其他发展中国家,以及阿以冲突、希(腊)土(耳其)冲突的共同方针。尤其是在联合国、欧安会、关贸总协定和“南北对话”等主要国际组织和国际会议上,成员国多次采取一致的外交立场和联合行动,在世界上显示出欧共体的新的政治形象。

到 80 年代末,由于经济一体化和政治合作的实现,欧共体已取得了巨大的外交成就。它同世界上 100 多个国家签订了经济、贸易协定,还制定了一系列对发展中国家的政策。欧共体已得到 120 多个国家的承认,并向有关国家和组织派遣代表团,同时驻欧共体的外交使团已达 110 多个。欧共体还作为国际法实体在联合国取得观察员资格,参与了许多国际政治经济事务的谈判。这样,成员国通过欧洲政治合作,朝着努力实现在外交政策方面以“一个声音说话”、重新确立西欧国际地位的目标迈出了重要的一步,欧美关系也从附属关系逐步走向“平等伙伴”关系。正如欧共体执委会所指出的:“欧共体在国际舞台上,不仅建立了自己的经济地位,而且建立了自己的政治地位。”^[10](第 270 页)不用说,欧共体的现实和潜在经济实力,是欧洲政治合作在外交领域取得成就的重要基础。

而且,成员国还开始将共同安全和防务政策、欧洲防务特性建设提上共同体的议事日程,而欧洲政治合作机制在促进成员国实现松散的安全合作方面发挥了一定的作用。通过这一机制,成员国协调彼此的安全政策立场,谋求安全政策“欧洲化”,从而加强了它们在大西洋联盟内以及整个欧洲和世界范围内的分量和影响力。当然,这一时期,以“欧洲”名义进行的安全合作仍屈指可数,真正的共同安全与防务政策的形成看来还是一件非常遥远的事情。但在欧洲政治合作机制的推动下,各成员国之间尝试在这一机制以外开展防务合作,并达成了一些具体的双边和多边协议。

政治合作是国际合作中一种高于其他合作形式的重要因素,其他领域中的国家间关系的发展在很大程度上取决于政治合作的程度与效果。诚然,直到 70 年代末,欧洲政治合作对欧洲经济一体化的刺激还不是很有效。但进入 80 年代之后,在政治合作的影响下,欧洲经济一体化进程则明显加快起来。

发展欧洲认同有利于克服欧洲一体化的阻力,也是欧洲政治一体化进程发展的重要前提之一。欧洲政治合作本身是欧洲认同发展的产物,而这一机制的建立又促使成员国决心进一步发展欧洲认同。欧洲政治合作在这方面所取得的一定成绩,是它对欧洲一体化的积极作用的又一体现。

总之,欧洲政治合作真正实现了欧共体成员国合作从经济领域向政治领域,主要是外交领域的迈进,尤其是在通过成员国经常交换信息和协商来增强外交政策问题上的多边谅解这一目标上大有收获。由此一来,欧洲政治合作在世界上开创了由区域经济一体化组织向区域政治一体化组织发展的先例。而就欧洲政治合作对欧共体的现实意义而言,它对成员国外交思想和行动的影响是不应低估的。成员国正是通过政治合作日益扩大了在国际舞台上的活动范围,加强了外交合作理念,建立了一定的相关外交合作机制。而且,由于欧洲经济一体化和欧洲政治合作的发展,共同体的政治实力也得到增强。从80年代初起,欧共体已不仅是世界上一个强大的经济因素,同时还是一个日益强大的政治因素。

就欧洲政治合作对今后欧洲政治一体化的影响而言,它对共同外交与安全政策的确立无疑具有重要意义。如果不经过欧洲政治合作的长途艰苦跋涉,没有政治合作所奠定的坚实基础,欧共体成员国在90年代初要确立政治一体化的更高目标——共同外交与安全政策是难以想象的。从这个意义上说,欧洲政治合作较为成功地完成了使欧共体从经济一体化真正发展到政治一体化的历史使命。

上述一切奠定了欧洲政治合作在欧洲一体化进程中的重要历史地位,也表明它对欧共体成员国是有益的,促进了它们的经济和政治利益。

然而,欧洲政治合作仍存在诸多不足。它基本上只是一种成员国为应对外部世界事件而进行外交政策协调活动的机制,所实际奉行的也只是对所讨论的问题采取极其实用主义的方针。而且,它也没有严格的必须实行的程序规则和高远的政治目标。所有这些固然有利于欧洲政治合作机制的存在和发展,但客观上必然影响到它的成就。特别是,欧洲政治合作始终未能导致共同政策真正形成,成员国采取的共同行动也是非常有限的。严格地说,共同体在外交政策和外交事务上仍是“分裂的”。

欧洲政治合作之所以存在上述局限性,与其说因为它主要是一种“协调性”而非“强制性”的机制,不如说是成员国之间的国家利益分歧使然。虽然成员国都希望从政治合作所带来的最终成果中受益,同时却又担心其他成员国不会努力实现责任共担,而使自己的相对收益大为降低^[11](第4页)。因此,成员国在很多外交和安全政策问题上都不愿让渡自己的主权,以致难以形成共同立场,更不可能采取共同行动,政治合作从未达到相当的深度和广度。事实上,成员国不仅在外交上有绝对的自主性并决定着政治合作的进程与内容,同时又在政治合作以外进行着各自的外交活动,结果形成了一种成员国集体外交与各成员国单独外交并驾齐驱的“双轨外交”的局面。美国学者斯坦尼·霍夫曼认为,“各国保留外交活动的原因,是为了寻求在世界事务中的影响。”^[12](第120页)在各成员国眼里,本国外交是最重要的,政治合作只是提供了一个新的谈判平台,弥补着本国外交的不足。各成员国单独外交的存在及其对它们的重要性,加上它们的国家行政机构各有特色,使得形成共同政策变得更为困难。

客观而论,欧洲政治合作在一体化进程中无可争议地在发挥积极作用时,也常常在某些成员国国家利益优势面前表现得无能为力。这一机制为了维持它的存在,极力避免以激进的联合方案去刺激主权观念由来已久的西欧国家。它大多以号召或指导性意见的形式来发挥作用,对成员国没有足够的约束力。尽管欧洲政治合作以有组织的形式表达了共同体成员国的统一外交观点,但毕竟只是由国家层次、共同体层次、西欧层次以及大西洋层次共同构成的整个政治布局中的一个补充结构^[4](第172页)。

应对国际事件是欧洲政治合作的一项主要活动内容。在某些具体情况下,组织方面的困难和决策程序的迟钝又给形成共同观点和政策的过程蒙上了一层阴影。结果,共同体成员国外交协调和迅速采取行动的能力有时不足以防止国际社会问题的尖锐化。欧洲政治合作和欧共体之间的联系不够紧密及行动协调不够充分,也应视为政治合作效果不很理想的原因之一。欧洲政治合作的这种情况再次说明:“在欧洲统一所要实现的三个目标(不同的欧洲人对三个目标的重要性看法不同)中,统一的外交政策和军事政策最难以实现。”^[13](第313页)欧洲政治合作的有限水平,决定了一种西方人认为的这样“反常”结

果:“虽然自 20 世纪 70 年代初以来就频繁呼吁欧洲用一个声音说话,但是,共同体从未成功地将内部的经济力量转化为与之相应的外部影响。”^[14](第 95 页)这表明,欧洲政治合作所达到的程度,使欧共体还不可能真正成为影响国际形势发展的一个最重要角色。

概言之,欧洲政治合作在冷战时期确实得到发展并取得成就,因而在欧洲一体化中占有相当重要的地位。但是,其客观存在的局限性也不应为人们所忽视。

[参 考 文 献]

- [1] 陈乐民. 战后西欧国际关系 1945—1984[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 1987.
- [2] 黄明瑞. 欧洲政治合作之研究[M]. 台湾: 商务印书馆, 1987.
- [3] В.Г.Барановский, Европейское Сообщество в системе международных отношений[M]. Москва, 1986.
- [4] М. Арах, Европейский Союз, ведение политическое объединения[M]. Москва, 1998.
- [5] Oudenaren, John Van. Uniting Europe: European Integration and the Post-Cold War World[M]. Lanham, Boulder, New York, Oxford: 2000.
- [6] Bretherton Charlotte and John Vogler. The European Union as a Global Actor[M]. London and New York: 1999.
- [7] Pugh, Michael C. European security-towards 2000[M]. Manchester and New York: 1999.
- [8] Aybet, Gulnur. A European Security Architecture after the Cold War: Questions of Legitimacy[M]. New York: 2000.
- [9] Н.С.Кишилов, Западно-европейская интеграция: политические аспекты[M]. Москва: 1985.
- [10] 李 琮. 西欧经济与政治概论[M]. 北京: 高等教育出版社, 1988.
- [11] Reglesberger, Elfriede and Philippe de Schoutheete de Tervarent, Wolfgang Wessels, Foreign Policy of European Union, from EPC to CFSP and beyond[M]. London: Lynne Rienne Publishers, 1997.
- [12] Ifestos, Panayiotis. European Political Cooperation[M]. Brookfield USA: Avebury, 1987.
- [13] [美] 布鲁斯·拉西特, 哈维·斯塔尔. 世界政治[M]. 北京: 华夏出版社, 2001.
- [14] [美] 约瑟夫·威勒. 欧洲宪政[M]. 程卫东, 等译. 北京: 中国社会科学出版社, 2004.

(责任编辑 叶娟丽)

European Political Cooperation: Characteristics & Evaluation

LUO Zhigang

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

Biography: LUO Zhigang (1946-), male, Professor, Doctoral supervisor, School of Politics & Public Administration, Wuhan University, majoring in modern international relatives.

Abstract: Abstract: European political cooperation embodied series of characteristics in the long developing process. The cooperation was deeply influenced by the developments and changes of international position and became a deeply considered strategic choice of members of EC. Also, it advanced along with a unique path, being a governmental cooperation system of member. Its development is a progressive process based on series of agreements of members, while it is always based on diplomatic cooperation of members and begins to set foot in security field. We may affirm the achievements and function of European political cooperation, while never neglect its limitations.

Key words: European political cooperation; political integration; diplomatic policy