

欧盟对外政策的决策机制与中欧合作

郭 关 玉

(华中师范大学 科学社会主义研究所, 湖北 武汉 430074)

[作者简介] 郭关玉(1974), 女, 土家族, 湖北五峰人, 华中师范大学科学社会主义研究所博士生, 主要从事国际关系研究。

[摘 要] 欧盟的对外政策包括欧共体的对外经济政策和共同外交与安全政策中的对外政策两部分。这两部分的决策机制存在着巨大的差异, 前者反映的主要是欧共体的整体利益, 采用的多为特定多数表决程序; 后者反映的主要是各民族国家的利益, 采用的多为全体一致表决程序。抓住欧盟对外政策决策机制的特点, 是中国更加顺利地与欧盟合作的关键。

[关键词] 欧盟; 对外政策; 中欧合作

[中图分类号] D80 [文献标识码] A [文章编号] 1672-7320(2006)02-0221-05

一、欧盟对外政策的决策机制

欧盟共由三根支柱组成: 第一支柱欧洲共同体, 第二支柱共同外交与安全政策, 第三支柱司法与内政事务合作。欧盟的对外政策分散在第一支柱和第二支柱之中, 包括欧洲共同体(以下简称欧共体)的对外经济政策和共同外交与安全政策中的共同对外政策两个独立的部分。由于欧盟各个组成部分的一体化进度并不一致, 因此, 欧盟不存在普遍有效的决策机制, 第一支柱和第二支柱的对外决策机制之间存在着巨大的差异。

先来看欧共体的对外经济政策决策机制。欧共体是欧盟一体化三大支柱中一体化程度最高的部分。在这一支柱内, 对外政策的动议权属于欧盟委员会(以下简称委员会)。委员会的职责是独立于本国政府、为共同体的普遍利益服务的。“委员会成员应为共同体的普遍利益, 完全独立地履行其职责。在履行其职责时, 委员会成员应既不寻求也不接受来自任何政府或来自任何其他机构的指示。”^[1](第 172 页)在欧共体具体对外经济政策决策过程中, 具有动议权的委员会首先向欧盟理事会(又名部长理事会, 简称理事会, 由各成员国部长级代表组成, 代表各成员国政府和民族利益)提出谈判建议。接到委员会的谈判建议后, 欧盟理事会将以特定多数的表决方式(QMV, qualified majority voting)对委员会进行谈判授权。得到授权后, 委员会即可对外展开谈判。当谈判结束, 委员会再将谈判结果提交给欧盟理事会。一般情况下, 欧盟理事会将再以特定多数的表决程序对委员会的谈判结果进行最后议决, 如果通过, 委员会则可签订国际协定。但是, 如果议决的内容涉及到与非成员国货币的汇率安排及协定、服务业与知识产权的国际谈判等内容时, 在委员会提交谈判结果后, 理事会就要以全体一致的表决程序(unanimity)对谈判结果进行议决。在部分涉及到成员国的巨大民族利益领域, 如制定对外联系政策时, 在理事会全体一致同意的基础上, 还必须得到欧洲议会的批准, 协议才能生效^[2](第 385 页)。

与欧共体的对外经济政策相比, 在共同外交与安全政策领域, 委员会、欧洲议会等欧盟共同利益的

代表几乎被排除在决策圈外,它们仅有建议权和咨询权,代表各民族国家利益的欧洲理事会和欧盟理事会掌握着绝对的对外政策决策权力。在具体的决策过程中,由各国元首、政府首脑和委员会主席等组成的欧洲理事会首先定义共同外交政策的原则和总方针。接下来,欧盟理事会根据欧洲理事会的指导方针,来具体制定共同外交政策的共同立场、联合行动和共同战略。对于欧盟理事会制定的具体外交政策,原则上欧盟理事会要以全体一致的方式进行表决。为了提高决策的效率和欧盟在国际上的影响力,《阿姆斯特丹条约》中引进了“建设性弃权”程序(constructive abstention),即如果一个或少数成员国对某项决议既不支持也不反对,该国就可以发表一份正式的声明来确认弃权;其他成员国则可继续以联盟的名义通过决定,弃权国应避免采取与联盟立场相冲突或损害联盟立场的行动。此外,依据共同战略而采取联合行动、共同立场或任何其他决定,以及做出任何执行联合行动或共同立场的决定时,理事会可以采用特定多数的表决程序。但是,如果某一成员国宣布它将以本国政策的重要理由而反对以特定多数通过决定时,特定多数的表决程序就不能进行。此时,欧盟理事会可以再次以特定多数的表决方式议决,并将此事务提交给欧洲理事会以全体一致的方式进行议决^[3](第 53 页)。

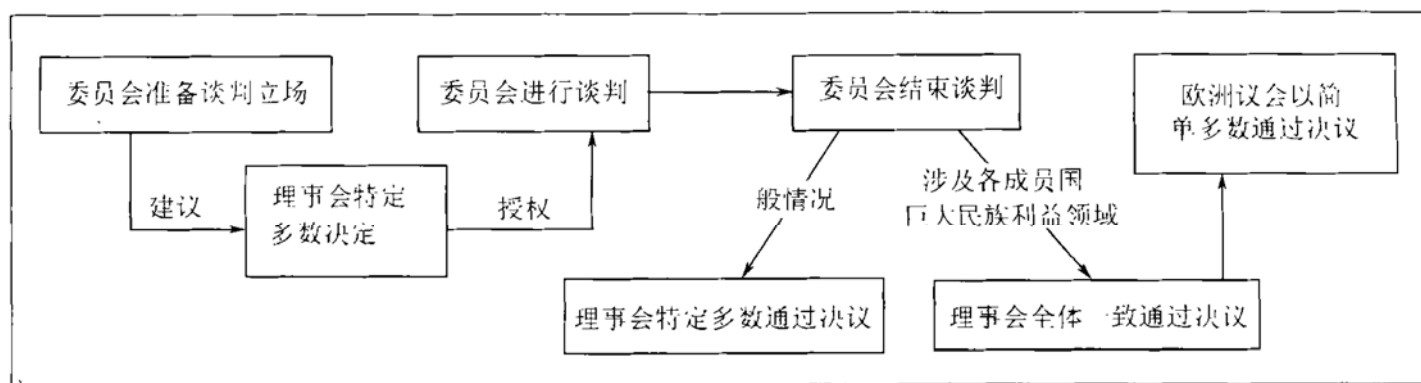


图 1 欧共体对外经济政策决策程序图

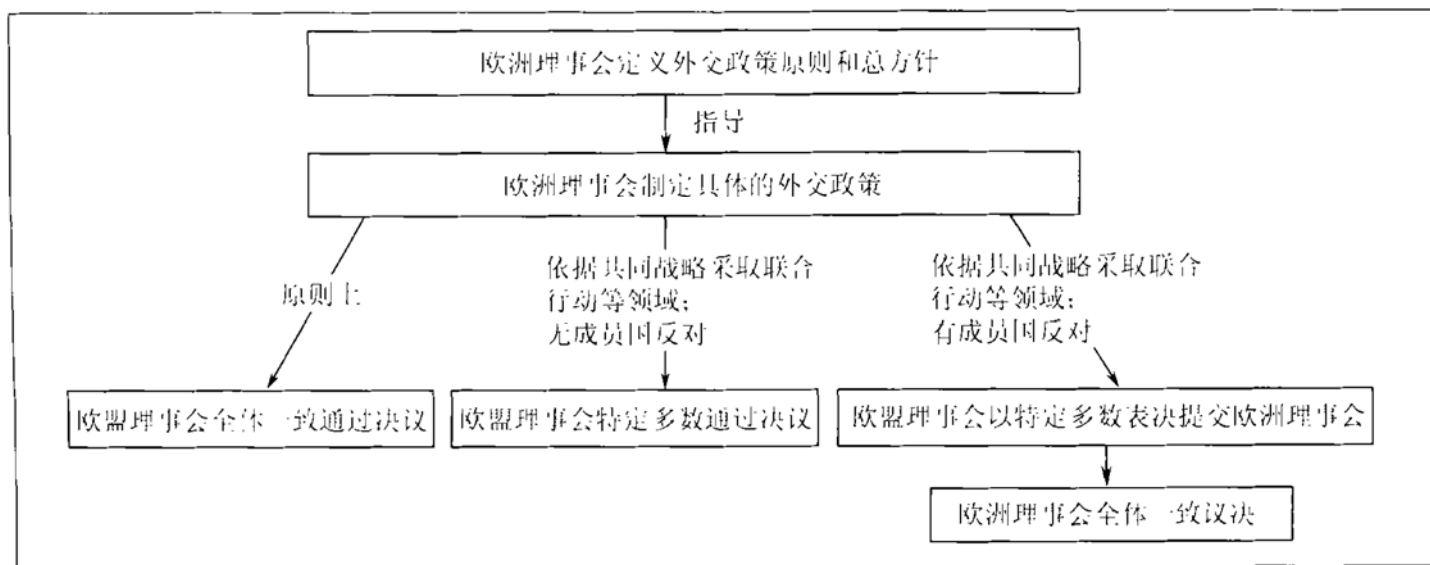


图 2 欧盟第二支柱的外交决策程序

二、欧盟对外政策决策机制的特点

比较欧共体对外经济政策的决策机制和共同外交与安全政策的对外政策决策机制,可以清晰地看到,在欧盟对外政策制定过程中,不同领域的决策机制之间存在着巨大的差异。这是欧盟对外决策机制的第一个特点。我们可以从外交政策的动议者、决策者和表决程序三方面加以说明。在欧共体对外经

济政策决策过程中,奉行的是“由欧盟机构主导的超国家主义规则”^[4](第146页)。代表欧盟共同利益的委员会独占政策的动议权。在所有的对外经济政策中,欧盟理事会都只能在委员会提出的政策草案基础上才能做出决定。在委员会没有动议的情况下,欧盟理事会就不能就它自己想要的事项进行议决。相反,为了换取委员会同意提议,欧盟理事会可能就得被迫接受委员会从它自身角度出发所作的一些修正^[5](第189页)。在绝大多数领域,对外经济决策的批准权都属于欧盟理事会,极少数领域也需要经过各国议会和欧洲议会的批准。决策的表决方式除开对外联系政策等极少数涉及各民族国家重大利益的领域要经过欧盟理事会全体一致通过外,其余的时间都可以采用特定多数的表决程序。所谓特定多数,它不同于单纯的简单多数表决程序,其计算标准不是主权平等,一个国家一票,而是根据各国人口数量的多少和国内生产总值的大小进行加权。经过加权,目前欧盟25国中,理事会的投票总数为237票,其中法国、德国、英国、意大利各为29票,西班牙为27票,荷兰13票,葡萄牙、比利时、希腊各为12票,奥地利、瑞典各为10票,爱尔兰、芬兰、丹麦各为7票,卢森堡为4票。按照特定多数的表决原则,一项决议要通过,必须获得71.3%的多数,即在237票中至少要获得169票的赞成票,另外还要获得15国中至少8国的支持。从各国在理事会所拥有的加权投票数来看,特定多数的表决原则明显偏向大国,但也基本反映了少数服从多数的原则。因为按照这一表决程序,5个大国要想通过一项外交政策还必须至少获得3个小国的支持,反过来,至少要6个小国联合起来才能阻止一项议案通过^[6](第2930页)。

而在欧盟第二支柱的对外政策制定中,政府间性质体现得非常明显。“《马约》在‘外交与安全政策’之前使用的限定词是‘共同’,而不是‘单一’,意味着只是将成员国‘共同的’外交行动协调到一个框架内,而不是绝对或完全采取单一的方式,各成员国还有自己的外交区域。”^[7](第71页)在具体决策过程中,代表各民族国家利益的欧洲理事会和欧盟理事会支配了整个决策过程。当欧洲理事会定义出外交政策的原则和总方针后,由各成员国部长级代表组成的欧盟理事会垄断了具体的对外政策制定。与第一支柱的外交政策表决方式相反,在第二支柱中,全体一致的表决程序一直占据支配地位。因为尽管《阿姆斯特丹条约》增加了特定多数的表决范围,但是,任何成员国都可以以本国政策为由反对以特定多数通过决议。因此,“只是在一些无关成员国痛痒且容易达成一致的问题上,特定多数表决才可能实行”^[3](第59页)。总体看来,在第一支柱的对外决策过程中,欧盟共同利益的代表委员会、欧洲议会作用明显,而在第二支柱中,从政策的动议到最终决策,都是民族国家利益的代表占有绝对的权力。另外,从表决方式上看,欧盟第一支柱的对外政策表决方式要灵活得多,基本采取特定多数的表决方式;而在第二支柱中,原则上都要采用全体一致的表决方式,只有极少数领域可以用特定多数的表决方式。

表1 欧盟第一支柱和第二支柱对外政策制定机制比较^[8](第69页)

决策机制	对外经济政策决策机制	CFSP 的对外决策机制
决策者	部长理事会;委员会;欧洲议会	欧洲委员会;部长理事会;轮值主席
表决方式	特定多数表决(全体一致表决)	全体一致表决(特定多数表决)

除了不同领域的决策机制截然不同以外,欧盟对外政策决策机制还具有另外一个显著的特点。即,无论在第一支柱还是在第二支柱的对外政策决策中,民族国家都起着非常重要的作用。具体来讲,民族国家在外交政策决策中的作用主要体现在以下四个方面:(1)代表民族国家利益的欧洲理事会仍然是欧盟对外政策中的最高决策者。欧洲理事会由欧盟成员国的国家元首、政府首脑和委员会主席,以及各成员国的外交部长和委员会负责对外关系的专员组成。尽管直到今天,欧洲理事会并没有被赋予欧盟的立法权,也不受欧洲法院的管辖,但是,由于欧洲委员会的成员体现了各成员国的最高权威,因而,欧洲委员会成为欧盟权力的中心,其权力之大是委员会和欧盟理事会无法达到的^[8](第71页)。因此,无论是在第一支柱还是第二支柱的对外决策中,欧洲理事会都是实际上的最高决策者。在一体化程度很高的欧共体对外经济政策决策中,尽管欧洲理事会并不直接参与和干涉决策,但是由于政府首脑拥有国家的最高决策权力,它们之间的会晤“有可能为一些牵涉面广、利害关系复杂的难题找到一揽子解决的途径”^[4](第141页)。至于在共同外交与安全政策领域,欧洲理事会的最高决策者地位则表现得非常淋漓

尽致。欧洲理事会不仅能定义欧洲共同外交与安全政策的原则和总方针,而且在那些本来可以使用特定多数决策程序的外交领域,一旦成员国的利益和欧洲的整体利益发生冲突,欧洲理事会也将以全体一致的表决原则做出最终决定。(2)从表决方式来看,民族国家影响甚至操纵着欧盟对外政策的形成。无论在第一支柱还是第二支柱的表决过程中,都会使用到理事会全体一致程序。在全体一致程序下,每个成员国不仅都享有否决权,而且联盟的所有决定必须得到所有成员国的赞同。尽管《阿姆斯特丹条约》中引进了建设性弃权程序,但是,如果通过正式声明表示弃权的成员国所拥有的票数总额超过了全部票数的 1/3,欧盟理事会将不能做出决定。(3)欧盟外交政策的重点与轮值主席国的偏好息息相关。欧盟成员国每半年就轮流担任欧盟的轮值主席国。轮值主席国的作用非常重要且广泛:负责主持从欧洲理事会到欧盟理事会的所有会议及其下属所有机构的工作;在共同外交与安全政策领域对外代表欧盟;享有提出共同外交与安全政策动议的权力;负责贯彻联盟的共同外交与安全政策,在国际组织和国际会议上代表欧盟的立场;受理理事会的委托,负责对外开展谈判等。由于轮值主席国在外交领域拥有以上一些独一无二的优势,各轮值主席国“都力图运用这一难得的有利机会,将本国的优先外交议程排入欧盟的议程中,并试图影响共同外交与安全政策的建设朝着对本国有利的方向发展。”^[4](第 198 页)(4)即使是在一体化程度非常高的欧共体对外经济政策制定过程中,共同利益的代表委员会和各民族国家利益的代表理事会之间的作用也互相牵制。在欧共体的对外经济政策中,委员会被赋予立法创制权,而理事会则被赋予立法决定权,这两个机构互相牵制,有人形象地将之喻为一辆双轮脚踏车。只有当两者向同一方向运动时,决策才能够做出;只有当两者以同一速度运动时,事情才能顺利向前发展^[9](第 100 页)。

三、欧盟的对外决策机制与中欧合作

从欧盟对外政策的决策机制中可以看出,中国要想更加顺利地与欧盟进行合作,必须抓住欧盟对外决策机制的两大特点,一是两大支柱之间存在着巨大的差距,二是在两大支柱内,民族国家在对外政策决策中都起着不可替代的作用。根据这两大特点,中国要想更好地发展与欧盟的合作,首先就是要“对号入座”,即根据每个支柱的决策机制特点,有针对性地进行“攻关”。如在与欧盟的经济合作中,就要特别重视委员会的作用,并且尽最大能力发展同几个大国的经贸合作,同时注重发展同一些中小国家的经贸关系。因为按照特定多数的表决原则,每一个大国的票数都是相当关键的,但是仅仅有几个大国的支持又还不足以使一项决议顺利地通过表决。根据第二支柱外交政策决策过程中各民族国家依然占据绝对权力的特点,中国在与欧盟的合作中,就要力争同每一个欧盟成员国发展友好关系。只有这样,才能在全体一致表决程序或每个国家担任轮值主席国期间,都做出对中国有利的决策。

但是,从目前中国与欧盟各国的关系来看,还并不能很好地适应欧盟的对外政策决策机制。这首先表现在中国与欧盟各成员国的经济政治关系发展不平衡。在政治领域,在中欧全面战略伙伴关系的大框架下,中国与德国、英国、法国、波兰、匈牙利等 5 国还分别建立了正式的伙伴关系。毋庸置疑,中国与以上 5 国的政治关系是好于同欧盟其余国家的。但是,在经济领域,中国同这 5 国的关系并没有都得到同步发展。2003 年,在中国与欧盟各国的进出口贸易中,排在前 5 位的分别是:德国、荷兰、英国、法国和意大利。这 5 国与中国的进出口贸易总额分别达到 4173400、1543436、1439406、1339226、1173290 万美元,而匈牙利、波兰分别仅为 258765、197941 万美元,分别排在欧盟 25 国中的第 10 位和 13 位^[10](第 720 721 页)。实际上,除了匈牙利和波兰外,中国同欧盟新入盟的一些国家如斯洛伐克、爱沙尼亚、拉脱维亚等国的政治关系都不错,但经贸关系却一般。与政治关系良好却没有足够的经济关系做支撑相伴的另一个现象是,中国同欧盟中的一些国家如荷兰、比利时、意大利、西班牙的经贸关系都相当不错,但政治关系却还有很大的提升空间。中国同部分欧盟成员国之间“政热经冷”现象容易导致在欧盟一般对外事务中,新入盟的几个国家与中国站在一起;而在欧共体对外经济政策决策中,为了更好地发展自己的民族经济,它们做出对中国不利的投票。因为新入盟的这几个中东欧国家不仅其出口商品结构与

中国接近,而且其竞争能力也还相对较弱,加入欧盟后,为了维护自己的利益,它们必然会推动欧盟对非成员国产品设置更多的障碍。而中国与部分欧盟国家“经热政冷”现象又容易导致在欧共体的对外经济政策中,比利时、荷兰等国支持中国,但在第二支柱的对外政策投票中,它们不支持甚至反对中国。因为在政治领域,双方的关系还不成熟,双方的共同利益和共同话题还不像同德国、法国、波兰一样多。

除了政治经济发展不平衡以外,还存在另一个不利于深入发展中欧合作的问题,即中国在同欧盟各成员国发展关系的过程中,明显存在着“抓大放小”的现象。到目前为止,中国同欧盟的几个大国如德国、法国、英国的各方面关系都已发展得相当不错,但与一些中小国家关系的发展就要滞后得多,尤其是与卢森堡、立陶宛、塞浦路斯、希腊、马耳他等一些国家的关系,可以说是刚刚起步。中国与这些中小国家关系的相对疏远,不仅容易导致在欧盟全体一致的表决程序中吃亏上当,而且容易导致在这些国家当轮值主席国时,与中国有关的问题迟迟得不到解决。因此,为了更好地发展中国同欧盟的关系,必须“两手抓”——一手抓经济,一手抓政治;一手抓与大国的关系不放松,一手抓与中小国家的关系取得长足进展。只有这样,中国在与欧盟的合作中,才能处于更加有利的地位,才能更加游刃有余。

[参 考 文 献]

- [1] 欧共体条约集[Z]. 戴炳然译. 上海:复旦大学出版社,1993.
- [2] Wallace, Helen & William Wallace. Policy - making in the European Union[M]. London: Oxford University Press, 2000.
- [3] 张茂明. 欧盟共同外交与安全政策:机制与问题[J]. 欧洲,1999,(5).
- [4] 陈志敏,等. 欧洲联盟对外政策一体化——不可能的使命[M]. 北京:时事出版社,2003.
- [5] 陈志刚. 国家与超国家——欧洲一体化理论比较研究[M]. 上海:上海人民出版社,2001.
- [6] 戴炳然. 为东扩铺平道路——尼斯条约述评[J]. 欧洲,2001,(5).
- [7] 胡 瑾,等. 欧洲当代一体化思想与实践研究[M]. 济南:山东人民出版社,2002.
- [8] Soetendorp, S. Ben. Foreign Policy in the European Union Theory, History and Practice[M]. New York: Pearson Education Inc., 1999.
- [9] [德] 贝娅特·科勒-科赫,等. 欧洲一体化与欧盟治理[M]. 顾俊礼译. 北京:中国社会科学出版社,2004.
- [10] 中华人民共和国国家统计局. 中国统计年鉴 2004[Z]. 北京:中国统计出版社,2004.

(责任编辑 叶娟丽)

Decision making Mechanism of EU' s Foreign Policy and EU China Cooperation

GUO Guanyu

(Institute of Scientific Socialism Research, Huazhong Normal University, Wuhan 430074, Hubei, China)

Biography: GUO Guanyu(1974), female, Doctoral candidate, Institute of Scientific Socialism, Huazhong Normal University, majoring in international relations.

Abstract: EU' s foreign policy includes two parts: one is the EC foreign economy policy, the other is CFSP foreign policy. The decision making mechanism of two parts are different. The former is on behalf of EU, and decided by QMV; the latter is on behalf of nations and decided by unanimity. It is very important to grasp the decision making mechanism to accelerate cooperation between EU and China.

Key words: EU; foreign policy ; EU China cooperation