

【国际问题研究】

欧盟在国际安全治理中的功能与挑战分析

钟振明

(同济大学 政治与国际关系学院, 上海 200092)

摘要: 在国际安全治理语境中, 欧盟堪称具备制定和执行安全治理政策功能的主要区域性国际组织, 其在国际及地区安全治理网络中扮演着重要的角色。本文将以安全治理的若干政策工具为分析框架, 运用翔实的资料, 梳理并归纳欧盟在近年来所发展出来的安全治理手段, 并分析其在当前国际安全治理中面临的主要挑战。

关键词: 欧盟; 共同安全与防务; 安全治理

中图分类号: D815.5

文献标识码: A

文章编号: 1009-3060(2011)06-0058-08

欧盟(EU)是欧洲地区安全体系中具有举足轻重作用的地区国际组织。西方学者对于欧盟在国际及地区安全治理中的功能问题有两种认识, 一种观点怀疑欧盟对于欧洲安全的实质性贡献, 并认为欧盟需要在共同外交与安全政策(CFSP)领域有更多的协调。这种观点认为, 欧盟缺乏一种连贯性的结构途径和方法, 去协调欧洲安全战略。另外一种更为盛行的观点认为, 欧盟正在改变结构能力, 一种新的政治意愿正在成员国之间出现。欧盟安全角色的物质化体现在几个方面, 包括国内安全向邻国的输出, 一种新的战略安全思维的出现, 或者是一种建立在对话、促进规范和信任建设基础上的机制的形成。^①

如果考察上世纪 90 年代以来发生的国际安全危机(包括波黑危机、科索沃危机、阿富汗战后危机、伊拉克战后危机等), 我们不难发现, 欧盟曾经以多种方式参与这些危机的解决。冷战结束后, 欧洲安全环境及欧洲面临的威胁的特点在不断地发生演变, 特别需要指出的是, 非国家行为体的多样化及威胁来源的多元化的出现已经对欧洲及其周边区域的安全治理问题提出了新要求。在国际安全研究领域, 安全治理的理论一直试图理解特定国际安全组织在安全领域到底发挥了何种治理功能, 通过发展其何种治理手段发挥了这些功能, 以及这种安全治理功能面临怎样的挑战。本文拟以安全治理的四种政策工具(分别为冲突预防政策、和平强加政策、安全保障政策以及安全保证政策)为分析框架, 运用翔实的资料, 梳理并归纳欧盟在近年来所发展出来的多种安全治理手段, 并分析欧盟在当前国际及地区安全治理中面临的主要挑战。

一、国际安全治理的分析框架

人们对安全治理有多种角度的定义, 然而, 正如英国学者爱默尔·科奇纳(Emil Kirchner)和詹姆斯·斯皮林(James Sperling)在 2007 年合著出版的《欧洲安全治理》一书中所指出的, “大多数定义都提到安全治理的如下要素: 集体的努力; 协调一致的管理; 不同层次的权威与行为者(私有的或公共的);

收稿日期: 2011-01-10

基金项目: 本文的前期研究得到“同济大学促进对德学术交流基金”资助(项目编号: 0703219001); 本文是同济大学国家 985 项目“全球变化与中国国家利益研究”中期成果(项目编号: 0703141501)。

作者简介: 钟振明(1975-), 男, 江西会昌人, 同济大学政治与国际关系学院副教授, 博士。

^① Susan Penska and Warren Mason, “EU Security Cooperation and the Transatlantic Relationship,” *Cooperation and Conflict* (September 2003).

正式或非正式的安排以及对管理及解决冲突的共同目标”。^① 简而言之,安全治理这个概念允许人们超越防务问题去理解安全的概念,并研究 21 世纪更多样、更无形且更不可预测的国际安全问题。此外,治理的概念也涉及到考察除了政府之外的其他政治行为体在制定国内社会或国际体系的规则时所发挥的作用。

虽然安全治理概念的灵活性让我们得以分析国际关系中错综复杂的安全问题,但是要概括和衡量国际行为体在建构一个区域安全治理体系中究竟扮演着怎样的角色却并非轻易之事。本文的目标主要是分析欧盟这一国际行为体在建构欧洲地区安全治理体系中的角色。柯奇纳曾经在其 2006 年发表的一篇文章中分析过欧盟在地区安全中扮演的角色,他初步指出了欧盟具备三种安全功能:冲突预防、和平维持及和平缔造。其中,冲突预防被理解为一种能够避免一次大规模暴力冲突的情势,而且冲突预防的手段被认为主要集中在经济和技术的层次;和平维持指的是在已经发生重大冲突的情况下,采取相应的安全措施来减少冲突或阻止冲突的升级;和平缔造则是更多地同冲突后的重建及和平的重建相关。^② 次年,柯奇纳同斯伯林在《欧洲安全治理》一书中进一步地阐述了这一分析框架,认为除了冲突预防、和平维持及和平缔造之外,安全治理还应该有保障的手段,主要是通过提供制度建设和冲突解决的手段,来确保和平实现,而安全保障带有劝说性和强制性两种手段。^③

本文试图在上述提到的安全治理手段的基础上,建构一种包含冲突预防、和平强加、安全保障和安全保证四种安全治理功能的分析框架,来考察欧盟在国际安全治理中具备的功能。第一,冲突预防政策。冲突预防即通过创建或维持国内、地区和国际机制的办法,来减缓国际无政府状态及预防冲突的发生,其着眼点为柯奇纳所强调的冲突前的预防方面。第二,和平强加政策。本文将柯奇纳在 2006 年提到的和平维持及和平缔造两种政策归结为“和平强加”类型的政策,其主要内涵包括在发生重大冲突之后所采取的减少冲突、阻止冲突升级以及冲突后重建等政策。此外,和平强加政策的手段更多地具有提供军事力量作为政策支撑的意味,其着眼点为冲突发生后的安全治理。第三,安全保障政策。安全保障政策曾经被柯奇纳和斯伯林在《欧洲安全治理》一书提到,安全保障主要是通过进行制度建设以及创设有助于冲突解决的强制性国家机器的方式,来保障国内社会免遭外部威胁。安全保障的手段是综合性的,包含军事、经济和社会各个领域的制度层面,其着眼点是保障国内社会免遭外部威胁。第四,安全保证政策。长期以来,西方学者认为北约是欧洲安全的支柱,而欧盟充其量是一个政治和经济联盟,因此,具有军事同盟性质的北约被认为是为北约欧洲国家提供安全保证的惟一安全机制。这就不难解释,为什么柯奇纳和斯伯林没有将安全保证归结为欧盟所具备的安全治理功能之一了。本文认为,随着近年来欧盟在共同安全与防务政策领域的不断发展,欧盟已经具备了一定程度的安全保证功能,其内涵主要涉及到冲突前对盟国及非盟国的安全保证及信任建设措施。虽然在提供战斗力量及指挥、控制、通讯和侦察等手段方面,欧盟仍然大不如北约,但欧盟已经在安全治理领域发展起部分的安全保证政策及手段。

总之,冷战结束二十年来,为了应对欧洲安全各种威胁,欧盟经历了许多调整,特别是其安全战略和政策层面作出了许多调整。借助前文所提出的分析框架,我们可以通过冲突预防政策、和平强加政策、安全保障政策以及安全保证政策这四种政策入手,阐释欧盟分别创设了怎样的安全治理政策工具(见表 1)。

①、③ Emil Kirchner and James Sperling, *EU Security Governance* (Manchester: Manchester University Press, 2007), pp. 18-19, 13-19.

② Emil Kirchner, "The Challenge of European Union Security Governance," *Journal of Common Markets Studies* No. 5 (2006), p. 951-953.

表 1 欧盟的几种安全治理政策及其手段

| | 主要政策手段 |
|--------|---|
| 冲突预防政策 | 欧洲安全战略(ESS); 欧盟扩大战略; 欧洲睦邻政策(ENP); “平民危机管理和主要目标”(CCMHG); “快速反应机制”(RRM); “欧洲民主与人权工具”(EIDHR); “欧盟计划小组”(EUPT); “警务咨询小组”(PAT)。 |
| 和平强加政策 | “彼得斯堡使命”目标; “阿特密斯行动计划”(Operation Artemis); “康科迪亚行动计划”(Operation Concordia); “奥尔瑟雅行动计划”(EUFOR-Althea); 民主刚果行动计划。 |
| 安全保障政策 | “自由、安全和正义领域”的安全保障政策(Area of Freedom, Security and Justice); “海牙项目计划”(Hague Program); “生物、化学、放射性及核危险项目”(CBRN)。 |
| 安全保证政策 | 《东南欧稳定公约》; “波斯尼亚行动计划”(EUPM-Bosnia); 马其顿行动计划(EUPOL PROXIMA-Macedonia); “边界支持使命”(BAM); 刚果警察行动计划; “泰米斯使命”(EUROJUST Themis); 边境援助特派团(EU BAM Rafah); “巴勒斯坦领土使命”(EUPOL Palestinian Territories); 巴格达法治行动(EUJUST LEX); “亚齐监视团”(AMM)。 |

二、欧盟的冲突预防政策及其手段

冲突预防政策是包含一系列机制建设倡议和具有说服力的手段的创制的综合。冷战结束后,欧盟集中于创制多种战略概念构想,包括发布欧洲安全战略,提出扩大战略和特殊伙伴计划,并根据预防治理的原则积极发展了这种类型的政策工具。2003年12月,欧盟提出要发展“欧洲安全战略”(ESS),明确对欧盟安全构成威胁和挑战的各种地区和全球因素。该战略还区分了欧盟在处理这些威胁过程中的战略目标,如在欧盟邻国中营造安全环境,促进建立在有效多边主义基础上的国际秩序的实现。该战略指出了五个主要威胁,即恐怖主义、大规模杀伤性武器扩散、地区冲突、国家失败和有组织犯罪等。^①

在2004年让十个中东欧国入盟之后,欧盟于2005年启动了“欧洲睦邻政策”(ENP),目的是要消弭扩大的欧盟同其邻国之间的分歧。欧洲睦邻政策有两个要素:一是双边行动计划,该计划主要是帮助欧盟邻国进行中短期的政治和经济改革;二是欧盟承诺对邻国在政治和安全、经济和贸易、流动性、环境保护、交通和能源网络建设及科技和文化合作等领域的发展提供经济支持。^②从目前形势看,欧洲睦邻政策的推行已经为欧盟国家提供了一个共同的对外战略视野,证明了欧盟可以成为一个可靠的国际行为体,而且有助于加强欧盟的共同外交与安全政策及欧洲安全与防务政策。

欧盟的其他预防冲突政策工具还包括:第一,“平民危机管理和主要目标”(CCMHG),该政策主要是创设了六个进行平民危机管理的手段:警察、法治、平民管理、平民保护、监督员使命、欧盟特别代表等。^③第二,欧盟创设了“快速反应机制”(RRM),以应对某些国家经历严重的政治动荡或自然灾害的情形。快速反应机制的主要价值在于其快速应对第三国发生的危机的能力,该机制在2005年所使用的总预算达到3000万欧元。^④第三,为了干预外国发生的所谓“人权灾难”,欧盟创立了“欧洲民主与人权工具”(EIDHR),目的是支持和促进全球范围内的人权发展和巩固民主制。^⑤第四,2008年4月,为应对日益复杂的科索沃形势,欧盟理事会设立了一个“欧盟计划小组”(EUPT),讨论欧盟实施危机管理行动的可能性。这个小组可以从多个领域去支持科索沃,但主要是在法治领域提供支持。^⑥第五,欧盟还曾经在前南斯拉夫

① A Secure Europe In A Better World. European Security Strategy. Brussels, 12 December 2003, 参见 <http://ue.int/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>.

② Karen E. Smith. The outsiders: the European neighbourhood policy, *International Affairs* 81,4 (2005) pp. 757 - 773.

③ “Civilian Headline Goal 2008”, 参见 http://europa.eu/legislation_summaries/foreign_and_security_policy/conflict_prevention/l33239_en.htm.

④ “Rapid Reaction Mechanism”, 参见 http://ec.europa.eu/external_relations/cfsp/cpcm/rrm/index.htm.

⑤ “European Instrument for Democracy & Human Rights”, 参见 http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/eidhr_en.htm.

⑥ “European Union Planning Team for Kosovo”, 参见 <http://www.eupt-kosovo.eu/>.

加盟共和国的马其顿境内成立过一个“警务咨询小组”(PAT),该小组一度由30个警务咨询者构成,主要是帮助马其顿发展起一套按照欧洲警察标准建立起来的专业而有效的警务体系。^①

三、欧盟的和平强加政策及其手段

和平强加政策要求具备强制性手段及冲突解决的功能,以及实施维持和平与缔造和平的行动。作为一个集中于政治及经济联盟事务的国际组织,欧盟在强制性手段的建构方面长期落后且受制于另一个更强调军事及政治联盟性质的国际组织——北约。由于冷战时期西欧国家过于依赖美国的安全保护,冷战结束后又乐于享受“和平红利”,导致欧盟本身在对外军事干预能力的发展上也远落后于美国主导下的北约,因此其实施维持和平及缔造和平的能力也比北约要低很多。

但是,欧盟在和平强加政策方面也有很大进展,成员国在涉及和平强加政策的手段创设目标上达成了许多一致意见。为了发展欧盟的防务力量,欧盟成员国在2003年制定了一个“赫尔辛基目标”,提出欧盟要建设根据《阿姆斯特丹条约》所规定的执行“彼得斯堡使命”的目标,即建设一支由5万到6万战斗人员组成的、具备快速反应能力的欧盟军队。欧盟发展战斗部队的概念起因于长期以来美国要求其欧洲盟国分担防务负担以及欧盟发现自身无力应对冷战后发生在欧洲边缘的几起危机和冲突。美国一直要求其欧洲盟国加大对外军事干预能力领域的投资,因此对于欧盟发展和平强加政策的工具基本上采取了支持态度。但是,美国还有一个政策立场同样耐人寻味:美国一直很担心欧盟发展独立于美国和北约的防务力量,而主张负责欧洲安全的支柱应该是美国所主导下的北约,欧盟的防务力量只能对北约军力构成补充而非替代。

为了落实欧盟提出的“赫尔辛基目标”,目前欧盟曾经创设四种主要的和平强加政策工具。^②一是2003年6月至9月实施的“阿特密斯行动计划”(Operation Artemis),该计划主要是通过派驻战斗部队到民主刚果的布尼亚地区去负责稳定当地的安全秩序。自1996年以来,欧盟就已经介入到民主刚果内战的和平解决进程中,但起初只是通过派出特别代表参与和平谈判,直到2003年才正式派出战斗部队帮助稳定当地的安全秩序。二是“康科迪亚行动计划”(Operation Concordia),该计划于2003年3月底发起,主要是为了稳定前南斯拉夫加盟共和国马其顿的国内安全形势而组织的军事干预行动,该计划动用了北约的资产和能力,并根据马其顿政府的要求帮助其建立稳定的安全环境及实施2001年8月签署的“欧赫里德框架协议”。2003年12月中旬,该行动计划结束。三是欧盟驻波黑多国稳定部队的“奥尔瑟雅行动计划”(EUFOR-Althea),该计划是欧盟根据《代顿和平协议》,于2004年12月承接北约原先在波黑地区开展的军事行动,由欧盟派出7000名士兵帮助实现波黑地区的和平与安全,根据2004年北约柏林峰会的规定,欧盟实施的这个计划是在北约的请求下开展,并可以借用北约的军事资产。四是2006年5月欧盟根据联合国安理会1671号决议而在民主刚果派出战斗部队,负责在民主刚果的国内选举期间帮助稳定其国内安全秩序。这次行动计划是欧盟自主领导,并在欧盟共同安全与防务政策(ESDP)的框架下开展的,该行动计划于2006年底结束。

四、欧盟的安全保障政策及其手段

安全保障主要是通过创设强制性国家机器及进行制度建设的方式,来保护国内社会免遭外部威胁,这一类型的安全治理政策是创设强制性工具和制度建设功能的结合,其目的侧重于帮助保护一国的国内安全。为了达到提供安全保障的目的,欧盟在三个相关领域创设了安全保障性质的政策工具。

^① “EU police advisory team”, 参见 <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=994&lang=en>。

^② 有关欧盟和平强加政策工具的详细资料参见 http://consilium.europa.eu/cms3_fo/。

第一,欧盟在 1999 年 10 月所创设的“自由、安全和正义领域”(Area of Freedom, Security and Justice)的安全保障政策,该政策的主要目标是加强欧盟的共同价值观以及促进和平与发展,支持欧盟发展共同的难民和移民政策,同时强调要对欧盟边界进行持续有效的控制,防止非法移民及有组织的国际犯罪行为。从根本上说,该政策工具的目的是创造一个开放而安全的欧盟,同时承担日内瓦难民公约中提到的义务及其他相关的人权保护措施。

第二,欧盟委员会在 2005 年制定了发展欧盟内部自由、安全和正义的五年行动计划,也叫“海牙项目计划”(Hague Program)。该计划要求欧盟在反恐、移民治理、签证政策、避难政策、打击海盗和跨国的有组织犯罪等领域共同行动。为了实现这些目标,欧盟还制定了一些具体领域的政策,如“打击跨国犯罪千年战略”,旨在协调欧盟各国政策立场,防止和控制跨国的有组织犯罪行为。

第三,欧盟自 2004 年起实施的“生物、化学、放射性及核危险项目”(CBRN)。该项目提出欧盟成员国应该加强生物、化学、放射性及核方面的危险评估,通过实施保护性措施、快速探测及信息共享来降低针对人群、环境和食品的安全威胁,协调欧盟各成员国的应对措施以及减缓由于生物、化学、放射性及核方面事故的发生所导致的后果。^①

五、欧盟的安全保证政策及其手段

安全保证政策既具有解决冲突的功能,又综合运用了具有一定说服力的手段。冷战结束以来,欧盟在安全保证政策手段的创设上更具有软实力提供的特征,欧盟在近年来已经实施了更多的安全保证计划,但其侧重点是提供冲突后的重建和信任建设措施,而不是所谓的战斗任务。

欧盟对内安全保证主要体现为其共同安全和防务政策的启动。1997 年通过的《阿姆斯特丹条约》在安全与防务事务方面除了为欧盟的共同外交与安全政策引入了更加有力的工具和更有效的决策机制外,还将欧盟共同安全与防务政策的逐渐形成提上了议事日程,并且明确指出这种共同防务政策将导致欧盟共同防务的形成。

在对外安全保证方面,1999 年,欧盟、美国、土耳其等与东南欧诸国签订了《东南欧稳定公约》,其宗旨是通过在东南欧地区加快市场经济发展及建立地区性安全协作关系等措施来实现该地区的长期稳定与安全。为实现上述目标,与会各方在公约中表示将推动地区经济建设,建立市场经济;促进该地区国家间及该地区与欧洲和世界其他地区间的经济合作;打击有组织犯罪、腐败、恐怖主义、刑事犯罪及其他一切非法活动;防止因战争或内部动荡等原因出现的难民现象。这是欧盟针对国际社会推出的第一个综合的、具有安全保证性质的战略。该公约最初是为经济重建和政策协调提供援助的平台,但后来演变成为一种有欧盟、美国和东南欧各国参加的地区及国际论坛。该论坛内部创设了一个“为促进重建、发展与稳定的共同体援助项目”(CARDS),主要是由欧盟负责支持西巴尔干各国的经济发展以及根据世界贸易组织的要求保护知识产权。通过这些援助项目,欧盟得以将东南欧国家逐步纳入到欧盟的政治、经济和安全结构中,从而实现更大范围内的欧洲一体化。^②

为了推进在欧盟及其周边区域的安全治理,欧盟还实施了一些具有安全保证政策特征的专门行动计划。^③第一个相关的行动计划叫欧盟警察团的“波斯尼亚行动计划”(EUPM-Bosnia),它是联合国国际警察特遣分队(IPTF)任务的继续,也是为执行《代顿协议》而由欧盟组建国际警察力量,帮助波黑地区建立警察和安全部队的一种努力。第二个相关的行动计划是 2003 年 12 月发起,由欧盟警察特派团

^① 有关欧盟安全保障政策工具的资料,参见 http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/00200-r1.en9.htm。

^② 关于《东南欧稳定公约》内容,参见 <http://www.stabilitypact.org>。

^③ 欧盟在欧洲范围内展开的安全保证行动计划,参见 <http://www.eupm.org/Overview.aspx>。

执行的马其顿行动计划(EUPOL PROXIMA-Macedonia),该计划组织了欧盟警察专家前往马其顿,帮助指导和训练该国的警察,同时帮助打击当地的有组织犯罪。欧洲警察特派团的这些行动也是为了将马其顿最终发展为欧盟成员国之努力的一部分。第三个行动计划是欧盟对摩尔多瓦和乌克兰的“边界支持使命”(BAM),其目标是提高摩尔多瓦及乌克兰处理同欧盟之间在人员及货物方面的通关服务水平,为此,来自欧盟22个成员国的200多位海关专家及边界卫兵参加了相关的指导和培训活动。

在欧洲以外的地区,欧盟也发起建立了一些安全保证政策工具。一是针对非洲地区创设的政策工具。^①从2005年4月到2007年6月,欧盟在刚果的金沙萨开展了第一次欧洲安全与防务政策框架下的警察行动计划,以帮助刚果的警察机构在该国举行民主选举期间维持秩序,特别是2006年刚果国内选举期间的秩序。二是针对高加索地区,欧盟推出了欧洲司法组织的“泰米斯使命”(EUROJUST Themis),主要是帮助格鲁吉亚发生“玫瑰革命”之后如何稳定司法秩序。三是针对中东的巴以冲突形势而在2005年11月建立了一个欧盟对拉法赫过境点的边境援助特派团(EU BAM Rafah)的联合行动,2006年1月又由实施了欧盟警察特派团执行的“巴勒斯坦领土使命”(EUPOL Palestinian Territories),负责帮助巴勒斯坦权力机构建立持续有效的警察制度。这些行动对缓和巴以关系具有积极意义。四是针对伊拉克战后重建问题,欧盟自2005年后积极帮助伊拉克过渡政府培训警察和司法体系的人员。2005年7月,欧盟推出了欧洲司法组织的巴格达法治行动(EUJUST LEX),负责向伊拉克训练大约770位法官、行政官、资深警察和监狱官员。五是针对东南亚地区,会同挪威和瑞士一道,欧盟同东盟国家于2005年9月在印度尼西亚的亚齐建立了欧盟领导下的“亚齐监视团”(AMM),其主要目标是对印尼政府同“自由亚齐运动”组织之间在2005年8月签署的和平协议备忘录提供国际监督。在亚齐于2006年12月顺利实行地方选举之后,“亚齐监视团”的使命宣告结束。

六、欧盟在国际安全治理中面临的主要挑战

在欧盟及其周边区域安全治理框架下,欧盟所能提供的上述主要安全治理功能——冲突预防、和平强加、安全保障和安全保证表明,冷战结束后的欧盟正在国际及地区安全治理领域积极作为,创设多种治理政策及其手段,以应对冷战后欧盟及其周边区域正在发生的新的安全形势。然而,欧盟在国际安全治理领域仍然面临许多困难和挑战,未来如果不能克服这些困难和挑战,欧盟作为国际政治舞台重要力量的角色仍然要大打折扣,这些在安全及防务领域的合作缺陷甚至可能影响欧盟在其他方面一体化进展的前景。

首先,欧盟在安全治理的执行领域受制于美国的支持度。在四种安全治理政策中,安全保证及和平强加这两种政策最容易受到美国支持的影响,其原因在于,相对冲突预防政策及安全保障政策而言,安全保证政策及和平强加政策的实施要求欧盟在共同安全与防务合作领域迈出实质性的步伐,而欧盟共同安全与防务的发展将冲击美国及北约对欧洲安全的支配权。尽管美国在公开场合长期表达了支持欧盟国家推进安全与防务合作的努力,但美国担心北约在欧洲安全结构中的首要地位和欧盟的自主权问题。美国在事实上不能允许欧盟内部建立一套独立的指挥机构。美国要求北约欧洲盟军最高司令(DSACEUR,该职位一直由美国人担任)有权力处理欧盟决定采取的军事行动,哪怕这种军事行动不使用北约的军事资产。2000年11月,时任美国国防部长科恩曾经声称:“如果我们出现了竞争性的司令部……那么北约将成为一种历史遗物。”^②

美国关心的另外一个事项涉及到非欧盟的北约成员国和所谓的歧视问题。这个问题主要牵涉到

^① 有关欧盟在欧洲地区之外发展的安全保证政策工具,参见 http://consilium.europa.eu/cms3_fo/。

^② Robert Hunter, *The European Security and Defense Policy, NATO's Companion or Competitor* (Santa Monica, Calif.: RAND Corporation, 2002), p. 106.

土耳其、挪威、冰岛等非欧盟的北约国家。美国国务卿奥尔布赖特在1998年的一次演说中为欧洲安全与防务合作确立了三条原则:一是不得把欧洲和美国割裂开;二是不得建立与北约相重复的架构和能力;三是不得歧视北约中的非欧盟成员国。^① 根据1999年欧盟科隆首脑会议的决议,欧盟要采取必要措施保证所有欧盟领导的军事行动中的参加国拥有平等权力。但是,事实上决定这样的行动是在欧盟理事会上做出的,而土耳其、挪威和冰岛等北约国家并非欧盟成员国。在美国的压力下,欧盟曾经在1999年召开的赫尔辛基首脑会议上确认了要同北约中的非欧盟成员国进行必要的对话、磋商与合作,并要求为这样的磋商细节内容作出规定。为了进一步解决欧盟与北约之间军事关系,北约的北大西洋理事会(NAC)和欧盟的常驻政治安全委员会(PSC)从2001年4月启动了两大组织间在军事领域的磋商,重点磋商是欧盟采取干预行动时如何协调欧盟军事机构同北约军事机构关系以及加强欧盟同北约及北约中的非欧盟成员国合作的问题。由此可见,未来欧盟能否在国际及地区安全治理中扮演更为自主的角色,仍将受制于欧盟同美国及北约关系将朝着什么样的方向发展。

其次,欧盟各成员国在贡献经济和军事资源方面的能力及意愿,将很大程度上继续制约欧盟本身在国际安全治理中能否发挥应有的作用。从前文的分析中可以看到,欧盟所能提供的四种主要安全治理功能——冲突预防、和平强加、安全保障和安全保证中,大部分政策手段都对军事介入能力要求不高,换言之,欧盟在安全治理中更多地表现出提供“软实力”政策工具,而未能提供足够多的“硬实力”政策工具。究其原因,主要是由于包括法、德、英等大国在内的欧盟总体实力有限使然。冷战结束后,所有欧盟(欧共体)国家都面临着国内要求精简军队和裁减防务预算的政治压力,加之本身经济实力不比美国,尽管一再声称要壮大欧洲自身的防务能力,却一直心有余而力不足。^② 就欧洲所具备的能用于干预欧洲地区性冲突的远程投射军力而言,美国学者迈克尔·汉龙(Michael Hanlon)曾在上世纪90年代末指出,在一场危机发生后的几天或几个星期内,欧洲当时仅仅可以动员几千人的部队(主要是英国和法国的部队)和几十架战斗机;在危机发生后的两个星期和三个月内,欧洲几乎不能再动员其他兵力增援,相比之下,美国则有能力继续动员十万人以上的兵力和大量飞机、坦克和舰艇赶赴事发地点。^③ 根据英国《简氏防务周刊》公布的一份数据显示,2007年25个北约成员国(冰岛除外)的国防开支共计8550亿美元,达到历史最高水平;其中,欧洲成员国的国防开支总和占到36%,剩余64%(5450亿美元)全部来自美国。^④ 此外,许多中小欧盟国家对于甘于接受来自美国的所谓“安全保护”,同时也乐于享受冷战后所获得的“和平红利”,加上一些中小国家担心欧盟大国法英德有意图通过防务合作主导欧盟事务,导致欧盟各成员国提供公共资源建设欧盟安全及防务能力的意愿不高,这些都影响到未来欧盟在国际安全治理领域取得进展。

最后,欧盟本身及外部世界对欧盟的认知因素将影响欧盟对外承担安全治理的功能。自从欧盟提出共同外交与安全政策及发展共同安全与防务政策之后,无论是欧盟会员国还是欧盟本身的机制,都可看出其自我认知的转变,即从原来一致地认定欧盟的经济和政治联盟性质,逐渐地转化为同时认为欧盟具有建设共同安全与防务的功能。但是,欧盟在行塑其共同安全与防务的身份认同中仍然存在许多阻碍因素,各会员国在相关决策上的态度也常有分歧。例如,在应对美国反恐战和单边发动伊拉克战争的行为时欧盟内部存在深刻歧见,从而影响欧盟加强其军事层面的合作。在欧盟发展出真正的共同安全与防卫之前,国际社会也很难重视欧洲整体在国际与区域安全所可能发挥的实质能力,各种国际行为体仍然在总体上将欧盟视为一个经济和政治联盟,而不是一个类似北约那样具有强有力地执行军事任务的角色。

① Madeleine Albright, "The Right Balance Will Secure NATO's Future," *Financial Times*, December 7, 1998, p. 16.

② Arms Control and Disarmament Agency, *World Military Expenditures and Arms Transfers* (Washington DC: Government Printing Office, 1996), p. 57.

③ Michael O. Hanlon, *Transforming NATO: The Role of European Forces*, *Survival* (Autumn 1997), p. 9.

④ *Jane's Defence Weekly*, 1 January 2008.

综上所述,通过国际安全治理理论所确立的基本分析框架,本文以冲突预防政策、和平强加政策、安全保障政策以及安全保证政策这四种政策工具为分析主线,对欧盟这一重要的欧洲地区安全组织在欧洲及其周边区域安全治理方面具备哪些功能进行了具体的分析,并在此基础指出欧盟在国际安全治理领域面临的主要挑战。从前文的分析中,我们不难发现,经过上世纪 90 年代以来的扩大和机制调整,欧盟重新确定了其安全功能和活动的空间,并行塑了其在国际安全治理政策的框架,在此新框架内,作为经济和政治联盟组织的欧盟不但创设了许多政治和安全性质的“软实力”手段,而且还创设了某些具有军事和防务性质的“硬实力”手段。这一结论同时给我们提出一个新的疑问,即欧盟同北约这一军事和政治联盟组织之间到底在欧洲及其周边区域安全治理中具有怎样的分工、合作或竞争关系。因此,探究欧盟同北约在欧洲及其周边区域安全治理中的角色区别与联系问题,将是未来值得关注的另外一个研究议程。

An Analysis of the Functions and Challenges Faced by EU in the Context of International Security Governance

ZHONG Zhen-ming

(School of Political Science & International Relations, Tongji University, Shanghai 200092, China)

Abstract: In the context of international security governance, EU is one of the well-known major regional international organizations with capability of making and implementing policy instruments of security governance. Adopting the analysis framework of certain policy instruments developed by security governance theory and applying some detailed information, this paper tries to clarify and summarize the main security governance policies developed by EU in recent years and investigate the key challenges faced by EU in the process of security governance.

Key words: EU; ESDP; security governance

(责任编辑:陈晓东)

(上接第 52 页)

Characteristics and Trends of China's Urban Agglomeration

LUO Jun

(Department of Geography, Central China Normal University, Wuhan 430079, China)

Abstract: In the new century, China's urbanization has entered into a new stage of development and transformation from a single city to an urban agglomeration. "World system theory" and "network theory of the city" are two hot areas in China's current urban studies. Since 1996, China's rapid urbanization phase can be divided into urban-based extension of the period of expansion and extension of the combination of expansion and content development of the city cluster development. In the new era, the reform of China's urbanization has the following characteristics: urbanization trends continue to strengthen the cluster; inclusive reform objectives in the city demands become more and more significant; as a regional economic growth pole, the urban agglomeration functions and demonstrates as an important new direction.

Key words: urban agglomerations; comprehensive reform; growth of nuclear pole; inclusive

(责任编辑:周淑英)