

欧盟共同外交与安全: 大国态度的比较分析

吴志成 杨 娜

内容提要: 在共同外交与安全领域, 欧盟政策的制定和执行属于政府间合作性质, 其发展进程既受到欧盟成员国尤其是英、法、德等大国态度的影响, 在某种程度上亦受到相关非成员国特别是欧盟最重要的伙伴盟国美国立场的制约。本文从比较政治学的视角具体分析英、法、德、美等大国在欧盟共同外交与安全政策上的立场和态度, 指出: 英国视共同外交与安全政策为追求本国利益的工具, 充当欧美之间的平衡器与调停者; 法国作为共同外交与安全政策最坚定的推动者, 积极寻求欧盟在国际事务中用一个声音说话; 德国借助共同外交与安全建设, 谋求欧盟政治领导和世界性政治大国地位; 美国则主张在北约框架内推动欧盟有限的共同外交与安全政策, 继续保持美国在欧洲安全事务中的主导权。

关键词: 欧盟共同外交与安全政策 大国态度 英国 法国 德国

虽然欧盟的发展越来越显示出走向大联邦的趋势, 但在处理对外关系时, 欧盟各成员国目前遵循的基本原则依然是本国的国家利益, 欧盟能否真正作为一个整体在国际事务中发挥有效作用仍取决于其成员国根据彼此的国家利益和期望调整各自的行为。在共同外交与安全领域, 欧盟政策的制定和执行也属于政府间合作性质, 其发展进程既受到欧盟成员国尤其是英、法、德等大国态度的影响, 在某种程度上亦受到相关非成员国特别是欧盟最重要的伙伴美国立场的制约。

英 国

二战以来, 随着权力的相对衰落, 英国的外交政策一直处于矛盾之中。一方

面, 由于在文化、历史、经济、人口等领域的密切联系, 英国把维护与美国的“特殊关系”作为其外交政策的首要目标。借助美国及其领导的北约的力量, 英国可以最大限度地在全球外交、安全事务中充当重要角色, 扩大其对世界的影响, 并牵制法、德这两个欧洲大陆传统的竞争对手。由于英国在总体上服从美国的战略安排, 英美“特殊关系”实质上是一种以美国为主导的互相利用的盟国关系。另一方面, 随着冷战结束和欧洲一体化的深入, 美国在欧洲的战略利益有所下降, 开始将英国视为一体化欧洲的重要组成部分。英国也逐渐密切与欧盟的关系, 强调欧盟应该共同承担安全责任, 借此寻求在欧盟发挥重要作用。欧盟共同外交与安全政策成为英国追求本国利益的工具。究其原因, 不外乎有以下几个方面:

(一) 担心被排除和孤立在欧洲安全与防务组织之外

英国有孤立主义外交传统, 在欧盟发展问题上存在的“岛国意识”、“英格兰”民族主义情绪和对欧盟发展前途的怀疑与不信任是多年来英国被排除在欧盟领导权之外的重要原因。近年来, 法、德两国在安全与防务领域的合作取得重大进展, 形成了“法德轴心”, 并建立起独立于北约之外的“欧洲军团”, 一些欧盟成员国也纷纷加入, 共同外交与安全政策取得明显进展。面对欧洲政治一体化的深入发展和本国国际地位的下降, 在地缘上处于欧洲边缘的英国如不能更多地融入欧洲并使其朝着英国所希望的方向发展, 就有被进一步旁落或边缘化的危险。为此, 1997年上台执政的布莱尔政府开始调整英国的外交政策, 采取明智和现实的“亲欧”政策, 提出了“融入欧洲并领导欧洲”的目标。

(二) 深信能在共同外交与安全政策中发挥持久的领导作用

由于大部分欧洲国家的军事行动能力仅限于在欧洲地区维和, 英国是西欧核大国, 拥有相对于其他欧盟国家更为强大的军事实力, 也有意愿在欧盟共同外交与安全政策中发挥领导作用。此外, 北约前秘书长乔治·罗伯逊和欧盟对外事务负责人彭定康都是英国人, 欧盟共同外交与安全政策高级代表加瓦尔·索拉纳也以亲英派而闻名。有这些实权人物的支持, 英国更容易获得在共同外交与安全政策中的领导地位。“9·11”事件后, 英国努力争取在共同外交与安全政策中获得领导权, 以此弥补将欧洲经济领导权输给德国、文化领导权由法国掌控

的损失。¹ 在欧盟东扩问题上,鉴于扩大后的欧盟将更为松散、更符合英国的远景目标,而且中东欧国家加入欧盟后可能会在很长一段时期被排斥在一体化核心区域之外,进而围绕英国的政府间主张形成一个有影响力的群体,并缓解英国在欧盟内部被边缘化的程度,因此,英国采取了超常积极的态度,从而大大扩大了英国在中东欧国家中的影响。

(三)科索沃战争使英国更加关注共同外交与安全政策

国家利益和美国对欧洲安全事务的卷入是影响英国对外政策的关键因素。英国一直反对欧洲派建立欧洲独立防务的主张,但英国也认识到了加强欧洲防务的必要性。冷战结束后,由于在欧洲战略利益减少,美国不可能像以前一样卷入欧洲的危机中。美国想减少在欧洲的介入而让欧洲人自己承担维和责任,通过使欧盟国家增强稳定欧洲安全的能力而减轻自己的压力。欧洲国家也不愿在安全事务上从属于美国。然而,科索沃战争、阿富汗反恐和伊拉克危机都暴露出美欧军事力量的巨大差距。² 欧洲国家防务开支是美国的 2/3 但是却不具备美国军事行动能力的 2/3 这是欧洲国家之间彼此竞争和军事资源重复所造成的。发展共同外交与安全政策,可以缓解欧洲国家的安全竞争,协调各国的军事战略安排,提高欧洲的整体军事行动能力。

(四)通过参与共同外交与安全政策平衡法德防务联盟

德国经济实力增强、战略地位上升,大大改变了欧洲国家之间的力量对比,欧洲的均势格局正在被打破。德国在欧洲大陆的崛起使英国开始加强与法国的合作,尤其在安全与防务领域。英国试图通过改变对共同外交与安全政策的态度、以英法防务合作来平衡法德防务联盟,确立英法军事核心在欧洲防务中的主导地位,进而削弱德国在欧盟的影响和支柱地位,维持欧洲均势并在共同外交与安全领域发挥主要作用。此外,英美“特殊伙伴”关系已今非昔比,美国越来越重视与德国建立伙伴关系,英国在对美关系上的回旋余地大大缩小。如果继续抵制共同外交与安全政策,英国最终将沦为欧洲的二流国家。一个在欧洲没有影响的英国对华盛顿只会产生更小的影响力。英国已经意识到只有在欧盟内部

¹ Deniz Altınbaş Akgül “The European Union Response to September 11: Relations with the US and the Failure to Maintain a CFSP”, *The Review of International Affairs*, Vol 1, No 4, Summer 2002, p 10

² Neil Winn “CFSP, ESDP and the Future of European Security: Whither NATO?”, *The Brown Journal of World Affairs*, Winter/Spring 2003, Vol IX, Issue 2, p 156

发挥重要作用才能成为一个更受美国重视的盟友。

(五) 英欧日益密切的经济联系增加了英国支持共同外交与安全政策的信心

近年来, 英国对欧盟的贸易额一直是对美贸易额的 3-4 倍, 英国与欧盟的相互投资已基本赶上英美间投资规模, 欧盟对英国贸易和金融资本的吸引力逐步增强。离开欧盟, 英国不可能实现经济繁荣。如果与法、德在共同外交与安全问题上对抗, 则可能使英国失去欧洲大陆这一主要市场和最大的贸易伙伴。相反, 积极融入欧盟并谋求在共同外交与安全政策中的领导权则对于英国经济的持续增长具有重要意义。英国与欧盟日益密切的经济联系使两者之间产生了更加广泛的共同利益, 进而增加了英国支持共同外交与安全政策的热情和信心。布莱尔政府要利用争取在共同外交与安全政策中的领导权来换取英国公众对英镑加入欧洲统一货币的支持, 并缓和英国公众对欧盟的怀疑情绪。如果英国继续坚持对共同外交与安全政策的消极态度, 必将损害与德、法等欧洲国家的传统关系, 远离欧洲核心, 最终影响其在欧洲大陆的经济利益。

因此, 对英国来说, 最符合其国家利益的政策就是充当美国与欧盟的调停者, “左右逢源”, 避免在两者之间做出明确选择。既维护与美国的“特殊关系”, 以增加在与法德等国家打交道时的砝码, 又争取在共同外交与安全政策中担当领导角色并在欧洲一体化进程中发挥关键作用。正如布莱尔所言: “欧洲不是跨大西洋关系的替代。我们也不需要在大西洋和欧洲之间做出选择。我们在每个关系中的影响对在另一个关系中的影响都是至关重要的。只有当我们处于欧洲决策的中心时, 华盛顿才会认真地对待我们。而且只有当我们和美国有一种新的、牢固的和冷战后的关系时, 我们才能在欧洲有同样程度的影响。”¹

法 国

法国作为共同外交与安全政策最坚定的推动者, 积极寻求欧盟在国际事务中用一个声音说话。

法国是推动欧盟共同外交与安全政策的最重要国家之一。冷战时期, 凭借地理、政治上的优势和在欧洲大陆超群的实力, 法国成为沟通东西方的桥梁和欧

¹ 托尼·布莱尔:《新英国——我对一个年轻国家的展望》, 世界知识出版社 1998 年版, 第 311 页。

洲甚至世界政治大国,并利用这些优势占据了欧盟的领导地位。这一时期法国反对加强欧洲各国在外交与安全领域中的合作。冷战结束后,欧洲政治的重心越来越呈现出向东转移的趋势,法国成为欧洲大国中地缘政治变动的最大输家,在政治、战略和地理上面临边缘化的危险,其在欧洲的主导地位也遭遇挑战。因此,法国开始调整其欧洲战略,坚定地支持欧洲国家在外交与安全领域的合作,借助欧洲整体力量提高自己的政治影响,继续维持国际大国的地位。

(一)通过共同外交与安全政策制约德国日益增强的地位和影响

从经济规模、人口数量、综合国力、国际竞争力等因素看,统一后的德国已成为欧盟第一大强国,并取代法国成为沟通东西方国家的桥梁,正加快走向政治大国。冷战结束后,除了拥有原子武器和没有希特勒那样的历史老账外,法国在政治、心理上并没有能抵消德国经济实力的东西,¹而且,历史的原因也使法国一直对德国怀有戒心。随着德法在欧洲政治一体化态度上分歧的公开,特别是德国在欧盟的地位上升和法国对德优势与影响的削弱,法国对德国的忧虑与疑惧有所增加。因此,法国欲借加强欧洲共同外交、安全与防务建设之机制约德国,消除德国复兴和强大的威胁,将其牢牢栓套在欧洲一体化中,并以法德在这一领域的合作来防止出现一个与法国为敌的强大对手,继续维持和巩固其在欧盟的主导地位。作为欧盟共同外交与安全政策最坚定的支持者,法国还积极寻求欧盟在国际事务中能用一个声音说话,注重让欧盟的声音带上明显的法国语调,争取使欧盟整体外交与安全政策与法国自身的外交与安全政策保持一致。

(二)在优先处理欧洲事务的基础上寻求政府间合作的道路

支持共同外交与安全政策为法国在一些重大国际问题上表达自己的观点提供了场所和资源。由于欧盟成员国在欧洲事务领域存在巨大的共同利益,法国强调将欧洲事务作为共同外交与安全政策优先处理的领域,而希望用自己的方式相对独立地解决非欧洲事务。基于传统的外交政策原则和对国家主权的重视,在共同外交与安全领域,法国积极寻求一条介于欧洲一体化与民族国家自治之间的中间道路——政府间合作,即采取共同行动但非完全一体化。在共同外交与安全政策的决策中,法国主张建立某种一体化程度较低的决策程序,在重要问题尤其是安全问题上由理事会以全体一致的方式做出决定,而在一些决策的

¹ 张锡昌、周剑卿:《战后法国外交史 1944-1992》,北京:世界知识出版社 1993年版,第600页。

执行上可以采用多数同意原则。显然, 法国既要利用欧盟整体力量扩大自身的政治影响, 又不愿事事受制于欧盟、失去本国行动自由, 因而反对欧盟朝超国家一体化的方向发展。

(三) 推动构建共同外交与安全政策中的英、法、德“三驾马车”

为了维持在欧洲的领导地位, 减少美国对欧洲大陆的控制, 法国在把发展法德同盟关系作为其欧洲建设中心政策的同时, 开始转变对英国的政策。在法国看来, 法德在欧洲共同外交与安全建设中的作用固然极为重要, 但欧洲建设的成功不能缺少英国, 应当在德、法、英之间寻求妥协。在欧盟大国中, 德国是无核国家, 是一支不完整的军事力量, 法英两个核大国则是欧盟中具有较强军事实力的成员国。没有英国的全力支持, 建立强大独立的欧盟防务的目标不可能实现。2003年 2月, 英法两国就已决定建立欧盟防务机构, 以鼓励欧盟成员国提高军事行动能力。就目前而言, 欧盟整体的军事实力与美国相差甚远, 在安全领域美国也从不把欧洲视为平等的伙伴, 这样, 英国军事力量的加入可以壮大欧盟的整体军事实力, 提高欧盟在解决国际安全问题上的发言权。为此, 法国利用各种机会, 拉拢英国, 推动构建共同外交与安全政策中的英、法、德“三驾马车”, 甚至愿意让英国参与分享欧洲事务的领导权。

(四) 希望与英国分担共同外交与安全建设的财政负担

在欧洲防务建设领域, 迫于国内民众的压力, 一些欧盟国家不愿出资采购重要的军事设备和对军队进行现代化改造。欧盟成员国军费普遍短缺且防务开支持续下降, 资金筹措面临困难。“冷战结束后, 美国的防务开支每年约为 2850 亿美元, 约占其国内生产总值的 3.2%; 而欧盟成员的防务开支加在一起每年只有 1650 亿美元, 只占其国内生产总值的 2.1%, 不及美国的 60%, 而且这一数目还在下降。”“况且欧盟已经承担了 55% 的国际发展援助、66% 的国际人道主义援助和 40% 的联合国维和行动费用, 共同体基金临近枯竭。”¹ 近年来, 法德的经济状况又不佳, 难以承受欧盟安全防务建设的沉重负荷, 英国的介入无疑可以分担法德建设欧盟共同外交与安全的财政负担, 缓解财务危机。

(五) 借助英国缓和法美关系并弥合因伊拉克战争出现的欧洲内部裂痕

法国崇尚独立自主的外交传统, 不唯美国马首是瞻, 在很多重大国际问题上敢于与美国针锋相对, 但也为此付出了代价。如法美在伊拉克战争问题上的对

¹ 高华: “欧盟独立防务: 开端、问题和前景”, 《世界经济与政治》2002年第 7期, 第 47页。

立立场曾使两国关系极度恶化;法国建立欧洲独立安全防务体系的政策与一些在防务上长期依赖美国领导的北约的欧盟国家发生冲突,使欧盟内部出现裂痕,从而制约着共同外交与安全政策的发展。英国与美国有“特殊伙伴关系”,又是欧盟“大西洋派”的代表国家,通过与英国分享共同外交与安全政策的领导权,不仅可以借此缓和法美关系并弥合因伊拉克战争出现的欧洲内部裂痕,而且英法政策上的接近、妥协或英国态度的转变还能消除欧盟共同外交与安全政策发展中的最大障碍。

德 国

在共同外交与安全领域,德国倾向于建立高度一体化的“联邦制的欧洲”,主张欧盟拥有“核心主权”,由选举产生的欧洲联邦总统在欧洲议会监督下执行外交与安全政策。虽然德国的构想遭到包括法国在内的许多欧盟国家的公开反对,然而,德国依然积极推进共同外交与安全政策的发展,并在该领域继续发挥着举足轻重的作用。德国的用意是借助共同外交与安全建设,谋求欧盟政治领导和世界性政治大国地位。

(一)共同外交与安全政策为德保障安全并实现自身利益提供了更好机会

20世纪发生两次世界大战的经历使欧洲国家尤其是法国对德国重新崛起为政治、经济强国而感到担忧和恐惧,德国也曾一度受到欧洲大陆国家的不信任、防范和遏制。为了克服这种不利因素,德国采取了立足欧洲、依靠欧洲的战略,通过积极倡导欧盟国家在外交与安全方面的合作、以实际行动融入欧洲来化解欧洲国家的疑虑;又利用其在欧洲超强的经济地位和地缘优势,对欧盟共同外交与安全政策施加重要影响。“德国作为欧洲国家,虽然与美国共享民主自由等价值观,但在全球观点上,‘欧洲’属性赋予它强调和平与合作的安全理念。德国未来外交政策的重要任务之一就是加强欧洲支柱的建设。”¹这样,德国既能以欧洲国家的身份来追求自身的国家利益,又可避免在欧洲大陆锋芒毕露而引起其他国家的警惕,从而为保障自身安全、实现本国利益创造了条件。

苏联解体后,中东欧地区又成为安全真空地带。在德国看来,俄罗斯继承了

¹ 李绘新:“试析当代德国外交的不确定性——以角色分析理论为视角”,《现代国际关系》2004年第4期,第29页。

前苏联的核大国地位,若这些前苏联国家与俄罗斯结盟或建立区域性安全防务同盟,德国东部边界的稳定将会受到巨大威胁。由于历史原因,德国军事力量的使用受到限制,这使德国对这一地区的事务既不能表现出过于积极、主动、明显的参与兴趣,在实际的政治军事控制力上也有些力不从心。但是,通过安全与防务一体化不仅可将中东欧地区纳入以法德为轴心的欧盟共同安全建设中,削弱俄罗斯对中东欧国家的控制和影响,进而将它们改造为和平稳定的民主国家,甚至可以减少来自俄罗斯的威胁,保障德国安全。更为重要的是,法国反对欧盟东扩,因为中东欧地区是德国的传统势力范围,无论在地理位置还是经济、政治影响力上,东扩后的德国都将取代法国成为名副其实的欧盟中心,“小欧盟”使法国处于中心地位,更符合其国家利益;而且扩大后的欧盟步调更难一致,这又使历经磨难才取得进展的共同外交与安全政策遭遇阻碍。对此,德国希望以自己欧盟共同外交与安全政策尤其是欧盟独立防务建设的支持与法国讨价还价,最终换取法国对欧盟东扩的不反对态度。

(二) 借助共同外交与安全建设, 逐渐摆脱对美关系中的从属地位

冷战以来,德国一直采取追随美国的政策,并与美国保持盟友关系,美德关系的实质是“主从关系”。德国统一后,经济实力与政治影响力增强,成为欧洲最强大的国家,这使德国的自信及对欧洲的责任感同时得到强化。德国试图借助共同外交与安全政策,逐渐摆脱对美国的从属地位,提高双边关系中德国的地位,并争取以欧盟领导国的身份在国际事务中与美国平等对话。这一目标单靠德国一个国家难以完成,无论从经济、政治、军事等各方面,德国都不可能与美国抗衡,但是欧盟作为一个整体具有这样的潜力。对德国而言,要成为世界性政治大国,摆脱对美国的从属地位,只有依托欧盟的力量才可能实现。德国人不甘心只做欧洲的经济大国,他们坚信德国可以利用经济领域的巨大成就来推动其在政治领域发挥领导作用,成为欧盟共同外交与安全政策的发动机和领头羊。

(三) 在不损害与北约关系的前提下, 支持欧盟发展独立的军事力量

摆脱美德关系中的从属地位并不意味着完全脱离美国及其领导的北约,这也不符合德国的战略利益。在推动欧盟在安全领域发挥作用方面,如果在北约内部与美国发生冲突,德国就会表现出矛盾的态度。“德国致力于与美国建立持久的联盟,突出北约的作用,使其作为欧洲——大西洋民主国家的价值共同体

和防务联盟,以应对安全局势的挑战。”¹ 德国支持欧盟发展独立的军事力量,但以不损害与北约的关系为前提,并在德国目前还不拥有自身独立核力量的情况下依赖美国的核保护。从理论上讲,法国可以为德国提供核保护,但在安全上依赖法国会使原本基于平等的法德同盟关系发生重大变化。另一种选择是将法、英核力量联合起来形成欧洲共同核力量。但这种做法将违反反导条约条款 N 和 O 中关于禁止核武器共享的规定。因此,德国只能选择依靠美国的核力量来保障国家安全,其欧洲政策必然受到美国因素的制约。

此外,德国为保持欧盟共同外交与安全政策框架下欧洲的政治平衡发挥了重要作用。德国既是法国“欧洲的欧洲”思想的制衡力量,也是欧美重大政治问题上法国和美国之间的调解人。德国的欧洲立场将在具有不列颠传统的大西洋主义和具有法兰西传统的戴高乐主义之间游移,并将成为给新世纪的欧洲外交政策打上烙印的一种摆动,这种摆动为德国赢得了更大的外交空间。²

美 国

美欧是冷战时期形成的军事同盟关系,其实质是美国对欧洲的军事保护,充当欧洲安全的提供者。美国对欧盟共同外交与安全政策的发展持矛盾的心态:一方面,在不损害美国战略利益的前提下,希望通过发展共同外交与安全政策让欧盟承担更多义务,使欧盟具备自己解决欧洲内部某些冲突的能力,以此减轻美国的负担和责任。另一方面又担心欧盟共同外交与安全政策的发展会使欧盟走向独立自强,产生脱离大西洋联盟进而与美国平起平坐的离心倾向,甚至出现美欧对立,使美军失去留驻欧洲的理由。“欧共体的政治一体化,如果果真发生的话,可能导致一个十分强大的实体的诞生,而这个实体只会被认为是对美国利益的一种重大威胁。”³ 在美国看来,欧洲国家创造独立的共同外交与防务政策来对抗美国的想法动摇了跨大西洋关系的基础,因而希望那些将北约作为欧洲大

¹ 刘胜湘:“北约新战略与欧盟共同外交与安全政策”,《武汉大学学报》(社会科学版)2001年第1期,第111页。

² 弗兰科·阿尔吉利:“对欧盟共同外交与安全政策的要求”,《世界经济与政治》2004年第8期,第64页。

³ Samuel P. Huntington, “America's Changing Strategic Interests”, *Survival*, 1991, Vol. 33, p. 121.

陆首要安全防御组织的欧洲国家反对这种“单边主义行为”,阻止法德联盟的继续深化。美国主张在北约框架内推动欧盟有限的共同外交与安全政策,在维护欧洲安全与稳定方面由北约发挥主导作用,从而继续保持美国在欧洲安全事务中的主导权,并将欧盟防务特性与能力的加强纳入大西洋联盟的轨道。

美国传统上是欧盟一体化的支持者,鼓励欧盟“用一个声音说话”,借欧盟一体化机制制衡苏联,约束德国。随着苏联解体,欧盟在国际舞台上发挥着越来越重要的作用,美国开始怀疑“用一个声音说话”的欧盟对其究竟有何益处,尤其是听到反对美国的声音时,美国决不容许这种挑战。美国政府为欧盟在《京都议定书》、国际刑事法院、中东和平进程、签订各种军控条约等问题上的一致性立场所震惊。美国固然希望看到一个强大统一的欧洲作为其伙伴盟国,然而如果欧洲的统一强大意味着在国际社会上多出一个对抗美国的全球性力量,则美国宁可欧洲分裂、虚弱。尤其是当一些欧洲国家领导人宣称欧洲的使命将是平衡和制约美国时,美国愈加感到统一的欧洲是实现其全球战略和世界霸权的巨大威胁。因此,美国主张在北约框架内推动欧盟有限的共同外交与安全政策,继续保持美国在欧洲安全事务中的主导权。

美国不反对欧盟共同外交与安全政策的前提是谋求通过北约维护其对欧事务主导权,让欧盟作为加强北约欧洲支柱的手段发挥作用,而不是使欧盟共同外交与安全政策独立于北约之外,与美国对抗。美国对欧盟共同外交与安全政策的担心有:(1)共同外交与安全政策谋求重复北约体系并独立于北约之外。欧洲将有限资源用于欧盟共同外交与安全政策的内部建设,违背了美国希望欧洲对大西洋联盟多做贡献的初衷。在美国看来,共同外交与安全政策只能有助于增强北约,而不能有损于北约,更不能替代北约。美国只是希望欧盟在处理欧洲内部危机中发挥重要作用,不希望欧洲单独插手其他地区的事务。(2)共同外交与安全政策会使北约内部发生分裂,最终破坏北约的政治团结和凝聚力。美欧矛盾导致欧盟内部发生分化,也使欧盟各成员国不得不在美国与法德等欧洲大国之间进行选择。在共同外交与安全政策和北约的关系上,欧盟成员国主要分为大西洋派和欧洲派。以英国为代表的大西洋派主张在北约框架下发展欧洲的安全与防务,作为北约的补充。他们认为,在欧盟 25 个成员国、北约 26 个成员国中有 19 个既是欧盟成员国又是北约成员国。如果在北约之外建立欧洲独立的外交与安全政策,势必造成重复和浪费,没有一个国家能比美国更好地保护欧洲,最好的选择就是在安全、军事领域仍然依赖美国;以法国为代表的欧洲派,

则希望建立独立于北约之外、属于欧洲自己的独立安全和防务体系,以制衡其他大国尤其是美国。(3)美国对欧盟共同外交与安全政策缺乏信心。欧盟与美国在军事力量上存在巨大的能力和技术差距,这使欧盟难以在安全方面成为美国的一个平等的对话伙伴。虽然欧盟正在努力发展防务力量,但欧盟各成员国很难说服国内民众在现有安全形势下增加国防开支,目前大多数欧盟国家的军事力量仍限于本土防御,在短期内不会建立起与美国相匹敌的军事力量。没有强有力的军事力量支撑,欧盟共同外交与安全政策在国际社会很难发挥重要作用。美国认为支持这一政策是浪费有限的资源,一旦欧洲在未进行充分准备之前仓促行动,美国将不得不面临帮助欧洲解决由欧洲人发起但无力完成的任务,由此给美国带来负担。

结 论

英、法、德三国是欧盟共同外交与安全政策发展的“三大支柱”。虽然伊拉克战争促使欧盟大国协调立场,决定发展独立防务,但是由于对国家利益的期望不同,在共同外交与安全政策领域,英、法、德三大国各怀算计,存在很大差异。英国一直持政府间主义观点,始终把维持与美国的“特殊关系”放在首位,共同外交与安全政策只是维护和实现其国家利益的工具,一旦两者发生冲突,英国会毫不犹豫的站在美国一边,伊拉克危机即是最好的佐证。英国反对向欧盟让渡国家主权,主张在防务问题上依赖美国领导下的北约,在北约框架内发展欧洲支柱。尽管近年来英国立场有所转变,开始加大对欧盟事务的参与,试图通过联合防务扩大自己的影响,但始终脚踏欧美两只船,不愿使欧盟防务建设走得太远。法国在多数情况下主张政府间主义,但在推动对外政策合作的进程中,法国常常走在前列。在法国看来,建立一个强大独立的欧洲,摆脱美国的主宰,使欧洲成为制衡美国的重要一极,在国际政治中发挥领导作用,最符合法国的国家利益;而构建欧洲防务并使其独立于美国主导的北约进而拥有自主决策和行动能力则是法国努力的目标。德国总体上是一体化主义者,其外交政策更为复杂。一方面,德法轴心在历史和现实中对欧洲的团结与合作起到了不可估量的作用,德国支持法国的立场,赞成发展更为独立的欧洲安全身份。另一方面,为了防止在欧洲出现英法联手抗德局面的形成,德国主张建立德、法、英欧洲三角中心,并小心翼翼地平衡这种立场,使它不至于损害跨大西洋安全关系。德国对欧盟联合防

务表示赞同,但在目前条件下不愿彻底摆脱对美国的依赖关系。三国之间的分歧导致至今谁也不愿触及如何确定未来欧盟与北约关系及欧洲防务建设的最终目标等最敏感的问题。美国对欧盟共同外交与安全政策的发展尤其是欧盟发展独立防务持矛盾态度,即在保持北约在欧洲安全的主导地位和美国在北约中的领导地位的前提下支持西欧在北约内建立“欧洲安全与防务实体”,同时又反对建立任何重复北约职能或与之竞争的西欧防务实体。

除英国、法国、德国、美国外,欧盟扩大后新入盟成员国的态度和立场也对欧盟共同外交与安全政策的制定产生影响。虽然欧盟新老成员国努力以欧盟整体立场在国际舞台上说话,但由于不同的地缘、历史经历和巨大的经济、文化差异,彼此之间也存在分歧。¹ 特别是一旦涉及欧盟—俄罗斯关系、欧盟—乌克兰关系等敏感领域,并与各自具体的历史条件相结合,新成员国的立场必然与欧盟大多数成员国不同。² 欧盟新成员国不愿陷入选择美国还是欧盟的困境之中,它们既要与美国搞好关系,又承认其命运与欧盟相连;它们怀疑欧盟的硬安全保护能力,在很多政策领域依靠、支持美国,并视北约为其军事保护伞。”这些无疑都对共同外交与安全政策的发展带来难题。可以说,无论是内部制度建设,还是对外实践,欧盟共同外交与安全政策的发展都面临许多困难。尽管如此,欧盟各成员国尤其是大国正在努力协调立场,改革内部机制,调整与美国的关系,在今后很长一段时期内,共同外交与安全政策仍将作为欧盟各成员国在高级政治领域实现一体化的合作方式,逐步得到完善和发展。

(作者简介: 吴志成,南开大学世界近现代史研究中心与国际关系系教授;杨娜,南开大学国际关系系硕士研究生。责任编辑: 彭姝祎)

¹ Elfride Regelsberger “The Impact of EU Enlargement on CFSP: Growing Homogeneity of Views amongst the Twenty-five”, *Fornet*, November 2003, Vol 1, Issue 3, p. 5.

² DR. Simon Duke “The European Union and its Enlargement Challenges for the Future”, Presentation to the Center for International Relations and the Konrad-Adenauer-Stiftung, March 30, 2004, p. 6.

³ Fraser Cameron and Antoinette Primatarova “Enlargement, CFSP and the Convention: The Role of The Accession States”, *EPIN Working Paper*, No. 5, June 2003, pp. 8-9.

to practice. In this respect, Balance of Power is not an exception. And, as the theory is developed on the power system in modern Europe, its most important scope condition is that the tendency of balance illustrated by European great powers in history is against those land-based military powers in the form of large army rather than those global maritime powers based on trade, finance and navy.

82 Common Foreign and Security Policy: A Comparative Analysis of the Attitudes of Powers

WU Zhicheng YANG Na

While the making and implementation of EU policies in the field of CFSP are inter-governmental, their developments are influenced by EU members, especially those powers like UK, France and Germany, and to some extent, restricted by US, the most important alliance of the EU. By comparative analysis of the attitudes and positions of the powers, this paper suggests UK takes CFSP as a tool to pursue its national interests and thus is willing to be a balance and mediator between US and the EU; France, as a firm supporter and propellant of CFSP, has been trying its best to seek common position among EU members in international affairs, and Germany, by pushing the construction of CFSP, intends to be the political leader of the EU and a great power in the world. In the meantime, US advocates CFSP under the framework of NATO to maintain its dominance in EU security affairs.

94 Border Issue between China and Russia and the Significance of Its Settlement

JIANG Yi

Border issue is not only a sensitive one, but also an important part of China-Russia bilateral relations. The past 300 years witnessed dramatic changes at the border between China and Russia, and their far-reaching impacts. The complete settlement of the border issue in October 14 of 2004 has laid down a foundation for further development of the bilateral relations. This paper argues, it was the mutual respect for history and facts, mutual interests and considerations, along with compromises from both sides that led to this solution. Besides, the settlement was based on international law and conventions, as well as long-term strategy to develop friendly relationship between the two countries.

108 Transformation of International Politics and Characteristics of Terrorism in Western Europe after "9·11"

ZHANG Jidong

Western Europe is the cradle of many modern political thoughts, and also the birthplace of modern terrorism. After the end of the Cold War, the terrorism that threatened Western Europe mitigated as a whole because ideological and ethnic conflicts had been deviated and relaxed. But on the other hand, anarchism, environmental