

利比亚战争与欧盟 对外行为方式的嬗变

金 玲

摘 要 在利比亚战争中,欧洲国家通过展现自身的硬实力以实现其外交政策目标。其间欧盟对外行为方式在表现出大国主导、欧盟追随的同时,也展现了成员国外交政策中的“欧洲化”特色,并且在成员国与欧盟之间初步形成了“大国舞剑,欧盟扛旗”的分工模式。欧盟对外行为方式的变化,既是成员国多样化国内利益和政策实践的反映,也是欧盟层面制度设计的结果。作为后冷战时代欧洲主导的第一场战争,利比亚战争对塑造欧盟的对外行为方式及国际地位产生了重要影响。

关键词 利比亚战争 欧盟对外行为方式 共同外交与安全政策

随着卡扎菲政权的垮台,历时近 7 个月之久的利比亚战争告一段落。利比亚的干预行动首先在欧盟主要成员国英、法倡议下展开,然后在北约框架下进行。尽管干预的目的被界定为保护平民,但政治目标非常清楚,推翻卡扎菲政权,以亲西方的政权取而代之。利比亚战争是二战后欧洲国家第一次通过“硬实力”在其周边发挥主导作用。战争表明,欧洲国家能够对国际事务发挥影响,但很难有共同的外交与安全政策。作为欧洲政治一体化的重要内容,欧盟共同外交与安全政策随着《马斯特里赫特条约》(以下简称《马约》)的签署和批准于 1993 年得以正式确立。《马约》规定了共同安全与外交政策的目标、政策工具和政府间主义的决策原则。科索沃战争之后,欧盟通过设置安全机构,加强军事和民事行动能力,微调决策程序,设立欧盟共同外交与安全政策高级代表等,提高其危机应对能力,但没有根本改变其政府间决策原则。

通过《里斯本条约》,欧盟在对外政策领域进行了一系列制度和机制革新,包括组建欧盟对外行动署(European External Action Service, EEAS)、设立欧洲理事会主席

* 金玲,中国国际问题研究所副研究员(北京 100005)。

和欧盟外交与安全政策代表等,以进一步整合欧盟对外政策资源和工具,提高行动能力。条约提高了世人对欧盟行动能力的期待。利比亚战争是《里斯本条约》生效后欧盟所遭遇的第一场严重的国际安全危机,但如同科索沃战争和伊拉克战争一样,欧盟再次暴露了其内部分歧和作为单一国际安全行为体的先天不足,成员国不同的政治和外交政策考量主导了其在利比亚问题上的政策选择。尽管如此,在此次危机中,欧盟的对外行为方式仍呈现出诸多新特点,如法英主导,并推动欧盟顺从;德国与主要盟友在安理会 1973 号决议上的分歧;成员国与欧盟机构之间分工模式初现等。上述特征将对欧盟成员国如何处理分歧以及欧盟长期对外政策行为方式产生深远影响。

一、欧盟在利比亚战争中对外行为方式的主要特点

《里斯本条约》旨在提高欧盟的对外行动能力,但由于没有改变其在对外政策领域内的决策机制,成员国多样化的国家利益和国内政治仍是塑造欧盟对外政策的根本因素。面对首场重大外交考验,欧盟成员国基于不同的国家利益和国内政治,推动不同的政策优先选项,其斗争和妥协,共同决定了成员国之间的互动模式以及欧盟的行为方式。

在应对利比亚战争的过程中,英、法是主要动议者和推动者,《里斯本条约》所设立的高级代表和对外行动署,协调作用欠佳,更没能发挥条约所赋予的功能和作用。无论是军事打击,还是政治进程的推动,欧盟的主要应对方式都表现出法、英等大国主导,欧盟机构追随的显著特征,欧盟作为整体,其政策的协调性、一致性和行动能力没有明显提高。

(一) 大国主导、欧盟机构被动反应的行为方式

首先,英法推动欧盟确定政治方向和行动重点。《里斯本条约》第 26 条规定,“欧洲理事会应确定联盟的战略利益,确定共同外交与安全政策的目标与总体指导方针……如国际局势的发展有此要求,则欧洲理事会主席应召集欧洲理事会特别会议,以确定在此种局势下联盟政策的战略方针。”^①但面临条约生效后欧盟所面临的重大外交挑战,欧洲理事会主席范龙佩在利比亚危机中没有“积极”行使条约赋予的权能,只是在 2 月 23 日针对欧盟的周边形势发表了一份政治声明。其中,除了表示欧盟将调整其周边政策之外,没有对当时形势提出任何具体的应对举措。在此背景下,英国首相和法国总统推动欧盟召开特别峰会,并明确提出了建立禁飞区的设想。在峰会上,由于德国的强烈反对,禁飞区问题没有最终体现在决议中。但英法推动峰会决议指出“如果有明确的需要、清晰的法律基础和地区力量的支持,成员国将

^① 《欧洲联盟基础条约:经〈里斯本条约〉修订》,程卫东、李靖堃译,北京:社会科学文献出版社,2010 年,第 45 页。

考虑所有可能的方案，”^①为欧盟和成员国随后的行动提供了依据。

第二，英法在欧盟外部寻求意愿联盟，推动欧盟的支持和顺从。27 国的欧盟很难形成一致决议，但一旦“领导力”形成，欧盟很容易出现沉默的顺从，英法深谙此道。在推动欧盟层面实施对利比亚制裁未果的情况下，英法转而在欧盟之外的国际社会寻求支持，最终推动联合国安理会 1970 号决议生效。随后，阿什顿发表声明，表示将紧急实施制裁措施，支持联合国决议，并最终在欧盟层面成功通过了对利比亚的制裁决议。在禁飞区问题上，英法依照同一路径，得到了欧盟形式上的支持。尽管大部分成员国不支持英法在利比亚的军事行动，但欧盟层面对此并没有出现反对的声音。3 月 21 日，欧盟外长理事会决议表示“理事会对 1973 号决议表示感谢，也欢迎巴黎峰会为决议实施做出的关键贡献。”^②德国虽然一直对英法设立禁飞区表示强烈反对，但在联合国安理会决议通过之后急忙表态“弃权”并不意味着中立，德国完全站在西方联盟一边。

最后，欧盟追随大国步伐，被动应对利比亚的政治形势。在北约接管对利比亚军事行动指挥权之后，英法主导召开伦敦会议成立利比亚问题联络小组，并赋予联络小组“为利比亚行动努力制定全面的政治方向和发挥领导作用”的权能。欧盟只是作为普通成员之一，表达对英法主导的政治进程的参与和支持。^③在处理与利比亚全国过渡委员会(Transitional National Council, TNC)的关系问题上，欧盟再次表现出顺从大国行动的特征。在法国单方面表示承认利比亚 TNC 合法性的当天，阿什顿在特别外长会议上强调，她会见 TNC 代表的目的是获取信息，淡化政治含义，^④但欧盟在其利比亚问题特别峰会决议中仍表示，“欧盟欢迎和支持 TNC，并认为其是欧盟的政治对话伙伴，”^⑤政治含义明显提升，体现了英法等国的意志。即使在班加西设立办事处的问题上，欧盟在英、法、德等大国设立办事处之后，宣布设立欧盟办事处，也反映出其顺从大国意志的特征。

(二) 成员国对外政策一定程度的“欧洲化”

虽受制于多样化的成员国利益，但受制度性因素影响，成员国对外政策仍表现

① “European Council Conclusions”, March 11, 2011, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/119780.pdf, 2011-05-06.

② “Council Conclusions on Libya”, 3076th Foreign Affairs Council meeting, Brussels, March 21, 2011, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/foraff/120065.pdf, 2011-05-06.

③ 欧盟在 2011 年 4 月—6 月间的外长理事会决议中，多次表示对国际联络小组的欢迎和支持，并肯定其在利比亚政治进程中的积极作用。

④ Main remarks by High Representative Catherine Ashton upon arrival at the extraordinary Foreign Affairs Council meeting on Libya and Southern Neighbourhood, Brussels, March 10, 2011 http://www.eeas.europa.eu/delegations/syria/press_corner/all_news/news/2011/20110314_en.htm.

⑤ “Council Conclusions on Libya”.

出一定程度的“欧洲化”^①。首先,德国对联合国 1973 号决议弃权后,其政策表现出明显的“欧洲化”特征。为弥合与英法之间的分歧,德国迅速采取补救行动,默克尔宣布完全支持决议所设定的目标,并于决议通过当天表示“德国已做好准备,可能参与在阿富汗部署预警机的行动”。^②德国外长也表示,在联合国弃权并不意味着中立,德国希望减轻盟友的负担。此外,德国还积极推动在欧盟共同安全与防务政策框架下实施人道主义救援。

第二,英法的干预模式同样反映了“欧洲化”特色。鉴于德国等诸多成员国反对,禁飞区决议最终没能写进欧盟利比亚问题特别峰会的声明之中。峰会声明虽然赋予成员国自由行动的空间,但附加了德国以及欧盟高级代表等积极主张的三方面条件,“明确的需要、清晰的法律基础和地区力量的支持。”^③而无论是军事干预,还是推动政治进程,英法随后的行动都努力满足上述三方面的条件。在军事介入问题上,萨科齐敦促阿盟于 3 月 12 日正式向安理会提出“禁飞区”建议,强调人道主义干预的必要性与迫切性,以求最大限度达成共识,避免否决票出现,终使 1973 号决议于 3 月 17 日获得通过,为军事干预提供了合法性。在主导对利比亚问题的政治进程中,英法两国不仅通过邀请阿盟、非盟等地区组织参加,还通过会议在欧洲和阿拉伯国家轮流举行的方式,向世界表明地区力量对其政策的支持。^④

最后,法国在处理与班加西的关系上也表现出与其他成员国趋同的现象。在欧盟利比亚问题峰会召开前一天,萨科齐采取单方面行动,在爱丽舍宫会晤利比亚反对派领导人,并且表示承认 TNC 是利比亚唯一合法政府。这一做法激起了欧盟许多成员国的强烈不满,被认为“损害了欧盟致力于共同战略和立场的努力”。^⑤但法国的立场随即发生变化。3 月 29 日伦敦会议后,法国外长朱佩在记者招待会上表示“法国向班加西派遣的并非大使,他的作用是外交性的。因为,我们没有正式承认 TNC 是主权国家的代表。”^⑥4 月 13 日,多哈会议之后,针对 TNC 的地位问题,朱佩表示:“从国际法意义上讲,承认的只能是国家。很显然,TNC 不是国家,甚至也不是利比

① 当前学界对“欧洲化”并没有一个确切的定义。本文中的“欧洲化”指的是欧洲一体化的动力成为国家决策进程与国家程序制定的组织逻辑的一部分。在对外政策领域,表现为成员国政治精英通过日益频繁的外交合作和各种层级的建设性对话机制,在政策过程中“趋同”的现象。关于“欧洲化”的定义,参见赖纳·艾新:《欧洲化和一体化:欧盟研究中的概念》,《南开学报》,2009 年第 3 期,第 1—10 页。

② “德国拟派 300 名士兵参与北约在阿富汗部署预警机行动”,新华网,2011 年 3 月 22 日,http://news.xinhuanet.com/world/2011-03/22/c_121218754.htm,2011 年 5 月 8 日登录。

③ “European Council Conclusions”。

④ 为推动非盟参加伦敦会议,朱佩表示其“已尽力劝说,并亲自给非盟委员会主席打电话”。非盟最终参加了 4 月 13 日在多哈举行的联络小组会议。详见 3 月 29 日法国外长在伦敦会议记者招待会上的发言,http://www.diplomatie.gouv.fr/en/country-files_156/libya_283/london-conference-on-libya-30.03.11_15322.html。

⑤ Judy Dempsey, “Libya Crisis Reveals Splits on EU Goals”, www.nytimes.com/2011/04/19/world/europe/19iht-letter19.html, 2011-04-28。

⑥ 3 月 29 日法国外长在伦敦会议记者招待会上的发言,http://www.diplomatie.gouv.fr/en/country-files_156/libya_283/index.htm。

亚政府,所以是政治承认,承认其作为有效的对话者,或许不是唯一的一个。”^①而在5月5日以及6月7日的相关发言中,朱佩已更多使用“欧盟”的语言,承认TNC是合法的对话伙伴。

(三) 一致性和协调性仍显不足

受制于其决策机制和权能分配体系,一致性和协调性的缺乏已成为欧盟对外政策的主要缺陷。2003年欧盟安全战略表示“欧盟只有在更加协调一致的情况下,才能完全实现其潜能。”^②《里斯本条约》旨在整合欧盟分散在各不同政策领域的政策工具,加强其对外政策的一致性与协调性。尽管如此,在利比亚战争中,无论是成员国和欧盟之间的纵向协调,还是成员国之间以及欧盟机构间的横向沟通,都明显缺乏一致性和协调性。^③

首先是成员国之间的分歧和冲突。这是欧盟对外政策缺乏一致性和协调性的根本原因。与伊拉克战争时期欧盟内部出现“新”、“老”成员国的分野不同,此次利比亚问题,欧盟内部的冲突和分歧更加复杂。危机初期,地中海沿岸国家与英法德之间围绕制裁问题态度不一。英法德主张对卡扎菲采取强硬立场,在欧盟层面积极推动制裁,而意大利等地中海沿岸国家以及一些中东欧国家则反对制裁。“意大利外长甚至表示卡扎菲已经承诺改革,试图劝服其他欧洲国家。”^④英法在欧盟层面推动禁飞区动议,更遭到了绝大多数成员国的反对。在欧盟内部受阻后,英法才转向联合国层面寻求突破。德国作为非常任理事国在联合国安理会采取弃权立场,将其与英法的分歧暴露无遗。最后,即使在立场高度接近的英法之间,其政策也出现分歧。在军事行动的指挥权问题上,法国反对英国提出的由北约发挥领导作用的主张,英国也拒绝了法国有关联合控制军事行动领导权的建议。^⑤他们最初的军事行动也明显缺乏协调,法国首先单方面采取行动,而英国则表现出在北约框架下与美国共同行动的意愿。^⑥

第二,成员国与欧盟之间的协调显著不足。欧盟在应对利比亚战争过程中表现出追随大国的特征,是成员国与欧盟之间缺乏有效协调的结果。危机伊始,当阿什

① 4月13日法国外长在多哈会议记者招待会上的问答, http://www.diplomatie.gouv.fr/en/country-files_156/libya_283/index.html。

② “A Secure Europe in a Better World”, December 12, 2003, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>, 2011-05-10。

③ 利比亚战争后,有欧洲学者从四个维度考察了欧盟对外政策的一致性:水平一致、制度机制一致、纵向一致以及多边一致。详见Nicloe Koenig “The EU and the Lybian Crisis: In Quest of Coherence”, <http://www.iai.it/pdf/DocIAI/iaiwp1119.pdf>。

④ Leigh Phillips “Italy and Czech Republic Back Gaddafi despite Bloodbath”, <http://euobserver.com/9/31842>, 2011-02-22。

⑤ 围绕指挥权的斗争,不仅表现在英法之间,同样表现在意大利与法国之间。意大利外长在3月21日外长会议结束后表示“我们希望北约控制军事行动。我们已经同意使用我们的基地,但不希望承担别人行为所带来的政治责任。”此处显然针对法国。

⑥ Gareth Chappel, “Impact of the Libyan Crisis on the UK-France Defence Programme”, www.pism.pl/files/?id_plik=6127。

顿表示对利比亚严重关切时,意大利总理贝卢斯科尼出于经济联系、移民等考虑,表示不希望干扰卡扎菲;捷克则警告如果卡扎菲倒台,结果将是灾难性的。^① 无论出于何种原因,成员国的上述言论都与欧盟层面的外交措辞明显不一致。同样的情形也出现在如何处理与 TNC 的关系问题上。在利比亚问题特别峰会之前,法国希望“通过制造外交冲击,推动其他成员国表明立场”,^②表示承认 TNC 作为利比亚人民的唯一合法代表。而第二天欧盟特别峰会仅承认 TNC 是政治对话伙伴。4 月 4 日,意大利突破峰会决议对 TNC 的定位,承认 TNC 是双边关系中唯一合法的伙伴。意大利官员表示“我们沿着法国几周前的路径,如果其他国家不遵守欧盟规则,我们也只能寻求自身的方式,但这一切应该在欧盟层面做出决定。”^③此番解释表露了欧盟与成员国之间缺乏协调的状况。

第三,欧盟机构也同样没能传递出共同的声音。《里斯本条约》试图整合欧盟不同领域的对外政策,规定“联盟在共同外交与安全政策事务方面的权能应覆盖外交政策的所有领域以及与联盟安全有关的所有问题”,“在有关共同外交与安全政策的事项上,高级代表代表联盟。”^④但利比亚战争出现之后,欧盟委员会主席、理事会主席、阿什顿都针对利比亚形势发表声明,欧盟各种形式的声明可谓令人眼花缭乱。如果说他们在各自的权能领域内,发表相互补充的声明尚可理解,但分析表明,他们的声明多有重复,且有时相互冲突。例如,阿什顿和范龙佩对军事干预的目标就曾做出不同的解释,理事会主席表示军事干预的目标是改变政权,高级代表随后表达了不同的看法。^⑤对此,人们不禁会问,谁代表欧盟对外发声?

(四) 成员国与欧盟之间分工模式初步显现

《里斯本条约》在涉及欧盟共同安全和防务政策领域内进行了一些改革,主要包括引入长期结构性合作机制和委托执行任务的规定。“这些改革虽没有引起足够的讨论,但对于欧盟成为安全行为体却具有潜在的重要意义。”^⑥尽管如此,利比亚战争似乎表明,成员国尚不具备足够的政治意愿和能力,实现条约所赋予的潜能,推动欧盟成为完全意义上的安全行为体。作为欧盟核心国家,英法与德国之间的分歧,使得欧盟在峰会层面的战略共识失去可能。英法主导,在联盟之外采取军事行动,客观上置欧盟于被动地位,并在随后与欧盟的互动过程中,事实上形成了一种“大国舞剑,欧盟扛旗”的分工模式。

利比亚战争表明,作为欧盟中具有全球目标的大国,在国内政治和国家利益的驱动下,法英等国绝不囿于欧盟共同外交与安全政策的羁绊,必要时会毫不犹豫地

① Leigh Phillips, “Italy and Czech Republic Back Gaddafi despite Bloodbath”.

② Nicloe Koenig, “The EU and the Lybian Crisis: In Quest of Coherence”.

③ Ibid.

④ 《欧洲联盟基础条约: 经〈里斯本条约〉修订》,第 44—45 页。

⑤ Nicloe Koenig, “The EU and the Lybian Crisis: In Quest of Coherence”.

⑥ Antti Kaski, “The CSDP after Lisbon: Lost Opportunities or Changed Interests”, *GCSP Policy Paper*, No. 16.

使用武力。相形之下,欧盟层面的对外行动则受制于多样化的成员国利益和一致同意的决策程序,在是否使用武力问题上难以达成一致。英法的诉求与欧盟决策机制和能力之间存在巨大鸿沟。在此背景下,英法通过在欧盟之外构建意愿联盟的方式,推动欧盟及其他成员国“沉默顺从”,客观上在其与欧盟之间构建了一种军事和民事的分工模式,即英法负责武力,欧盟则主要利用各种声明、制裁以及人道主义援助等民事手段,表达立场。其实,在欧盟利比亚问题特别峰会上,英法在禁飞区动议未果的情况下,推动决议赋予成员国自由采取行动的空间,已为上述分工模式的发展埋下伏笔。

此外,建立在多数成员国对欧盟认知的基础上,欧盟的自我民事力量定位强化了上述分工模式。瑞典首相针对禁飞区问题的讨论,表示“任何有关军事干预的讨论,都应该是联合国、北约或阿盟的事务,绝不是欧盟的立场”,^①反映了绝大多数成员国对欧盟的角色定位。基于此,与英法动武形成鲜明对比,欧盟在利比亚战争过程中的行为方式主要通过发表声明或制裁决议、提供人道主义援助等手段体现。范龙佩、阿什顿以及欧盟外长理事会历次决议,都将欧盟在利比亚的政策优先定位为“如何能够加强经济制裁,加大人道主义援助力度”,并认定“27国欧盟应考虑人道、经济和政治问题”。^②

二、欧盟对外行为方式变化的主要因素

“无论如何限制共同外交政策领域决策过程中的政府间特性,不理解成员国的外交政策就无法理解欧盟的对外政策。”与此同时,“包含在欧盟对外政策概念中的应有之意是,通过在欧盟层面不断参与外交决策,成员国的外交政策已经被显著改变,如果不是转变的话。这一进程被称为成员国外交政策的‘欧洲化’。”^③正是上述两种力量,共同决定了欧盟的对外行为方式。因此,理解欧盟对外行为方式,既需要从成员国对外政策的视角出发,也不能忽略欧盟对外政策机制所发挥的作用。

(一) 成员国多元化利益和国内政治的根本作用

危机初期,英德外长曾联名致信阿什顿,要求联盟采取一致立场。意大利为了用欧盟约束法国可能的单边行为,也强调“任何行动都应一致同意,最重要的是欧洲用一个声音说话”。^④德国总理在特别峰会前强调“对于欧盟来说最重要的是传达

① *EU Politics Today*, March 14, 2011.

② 详见欧盟对外行动局网站上自利比亚战争以来阿什顿、范龙佩以及外长会议的相关决议。

③ Brian White, *Understanding European Policy*, New York: Palgrave, 2001, p. 118.

④ “France Breaks Ranks on Libya, Dwarfs EU’s Ashton”, <http://www.euractiv.com/en/global-europe/france-breaks-ranks-libya-dwarfs-eus-ashton-news-503003>, 2011-03-12.

一致的声音。”^①英法也试图在欧盟框架下就禁飞区问题寻求共识。但事实证明,无论是英法,还是德国,国家利益和国内政治因素都优先于欧盟的团结。

德法不同的国内政治和利益诉求决定了他们在利比亚问题上的立场。面对支持率持续下滑,萨科齐希望通过利比亚战争提升民意,因为“法国总统历来在外交上较容易获得民意支持”,同时缓解在应对突尼斯和埃及政权突变方面的失当。^②因此,可以说法国主导利比亚战争在很大程度上与国内政治密切相关。与法国类似,面对重要的地方选举,^③德国政府希望通过对利比亚战争说“不”,争取民意。不同途径的民意调查显示,56%—65%的德国民众支持柏林不参与干涉的决议,德国的方式完全符合民众的心理诉求。^④除了国内政治因素,利比亚在法德外交政策议程中的地位以及他们不同的利益关切同样发挥了重要作用。法国一直将地中海地区视为其势力范围,与德国曾经在地中海联盟的形式与功能上产生分歧,而德国希望欧盟更关注其东部周边。

英国出于“恐怖主义、移民以及英国国家利益”的考虑,^⑤选择与法国共同主导对利比亚的军事干预。尽管如此,出于不同的战略利益和对大西洋关系的不同认知,双方围绕军事行动指挥权产生分歧,曾就北约军事指挥权的性质发表截然不同的观点。萨科齐表示“北约的军事设施可以在利比亚运用,但领导权和决策权应继续由 11 个参与实施联合国决议的成员国共同掌握”,而卡梅伦表示“北约将很快发挥指挥和控制作用。”^⑥之所以如此,源于法国一直希望发展独立于美国之外的欧洲行动能力。通过利比亚战争,一方面法国希望证明其在欧盟安全政策领域内的领导力,另一方面向世界证明欧洲的存在。为此,萨科齐表示“欧洲作为一支政治力量,通过军事手段服务政治抱负以及与阿拉伯世界的关系。”^⑦他建议英法共同领导对利比亚的军事行动。与法国的认知不同,英国一直对欧洲自主防务持谨慎态度,担心损害与美国的特殊关系,坚持欧盟共同安全与防务政策必须不与北约重复或冲突。在最近的欧盟外长会议上,英国就拒绝了高级代表关于设立独立的欧盟防务指挥中心建议。

最后,中东欧国家和地中海沿岸国家各自的利益关切决定了他们审慎的态度和立场。虽然利比亚战争中最引人注目的是德国与英法之间的分歧,但事实上广大的

① 转引自 Toby Vogel, “EU Leaders Divided Ahead of Libya Summit”, <http://www.europeanvoice.com/article/2011/march/eu-leaders-divided-ahead-of-libya-summit/70528.aspx>, 2011-03-12。

② 详见丁一凡《法国为何要推翻卡扎菲政权》,《欧洲研究》,2011年第3期,第6—7页。

③ 3月27日德国举行巴符州地方选举。该地区是德国经济最发达的州之一,也是基民盟的传统大本营。

④ “Europe’s Libya Intervention: Germany and Russia”, <http://americankafir.wordpress.com/2011/03/29/eu-ropes-libya-intervention-germany-and-russia/>。

⑤ 英国外交大臣威廉·黑格5月16日在英国下院参与中东北非事务辩论,详见英国外交部网站, <http://www.fco.gov.uk/en/global-issues/mena/libya/>。

⑥ “Libya: Nicolas Sarkozy Reignites Row over Nato Military Role”, March 25, 2011, <http://www.guardian.co.uk/world/2011/mar/25/nicolas-sarkozy-nato-libya-row>。

⑦ “Sarkozy Warns Arab Rulers about Libya Precedent”, <http://euobserver.com/24/32064>。

中东欧国家和地中海沿岸国家几乎都对利比亚战争持保留立场。例如,保加利亚总理表示“利比亚战争的主要动机是石油利益,因此保加利亚部队不会参加冒险。”波兰总理也直言批评欧洲在利比亚的行动,认为欧洲在人权问题上表现出了虚伪和不一致,即只在利益攸关的石油供应地区才进行干预。^①中东欧国家的上述立场,既出于他们担心利比亚行动推动欧盟对外政策重点南移,损害他们的安全利益,也基于他们长期以来对欧盟的身份以及欧盟与北约之间分工的认知。与中东欧国家相比,出于对移民问题的担忧,地中海国家对利比亚问题持审慎立场。

(二) 欧盟对外政策领域决策机制的制度性因素

《里斯本条约》的生效提高了人们对欧盟对外政策有效性的期待,但由于条约没有根本改变欧盟在对外政策领域的决策机制,其对外政策的一致性和有效性仍取决于成员国的政治立场和合作的政治意愿。在利比亚问题上,欧盟对外行为方式同样是其对外政策领域特有的制度机制的结果。

欧盟对外政策领域内的权能分配及决策机制决定了成员国的主导性地位。根据条约的相关规定,在对外政策领域,各个成员国在所有重要事情上都直接出面,维护国家的平等权利。联盟在对外政策领域的主要决策机构是欧洲理事会和外长理事会,决策方式是一致同意。显而易见,上述规定与欧盟在其他领域内的权能分配和决策机制显著不同,其主要关注的仍是成员国之间的协调,而不是作为统一行为体的欧盟政策。^②《里斯本条约》虽设立了欧洲对外行动署,“但是站在它背后的并不是一个强大的领土主权国家,而是一个利益多元化和组织机构复杂的国家集合体。它只是一个执行机构,而非决策机构,”^③无法从根本上改变欧盟对外政策行为方式。

欧盟对外政策决策过程又决定了成员国之间必然出现一定程度的“欧洲化”。虽然政府间原则是欧盟对外政策领域的根本原则,但绝不能将共同外交与安全政策理解为互不相干的国家利益之间的相互作用,成员国对利益的理解和界定完全独立于共同外交与安全政策框架之外。在政策过程中,成员国政治精英通过日益频繁的外交合作和各种层级的建设性对话机制而逐渐“社会化”,已成为理解欧盟共同外交与安全政策不可或缺的视角。在“社会化”过程中,最重要的工作习惯就是各国外交人员之间的有效沟通和信息交换。该“协调反射”机制虽不能排除成员国最终不顾伙伴国的主张单边追求自己国家利益的行为,但会增加单边行动的成本。因此,“尽管缺少正式的合作机制,但是合作的习惯以及自我义务意味着在欧盟外交与安全政

① “Polish PM Chides Europe Over Libya Hypocrisy”, April 9, 2011, <http://www.reuters.com/article/2011/04/09/us-poland-eu-libya-idUSTRE7381G620110409>.

② (德)贝娅特·科勒-科赫等《欧洲一体化与欧盟治理》,顾俊礼等译,北京:中国社会科学出版社,2004年,第310—311页。

③ 周弘《〈里斯本条约〉后的欧盟对外战略及对华关系》,载曲星主编《后危机时期国际格局演变与中国的和平发展环境》,北京:时事出版社,2011年,第30页。

策领域内存在一种建立集体互信的期待，”^①推动了成员国对外政策的“欧洲化”。

最后，尚处于适应和磨合阶段的欧盟对外政策新机制，也是现阶段影响欧盟对外行为方式的一大因素。《里斯本条约》在对外关系领域存在大量灰色区域，如高级代表和欧洲理事会在对外关系领域内的代表权问题、理事会秘书处和 EEAS 以及 EEAS 和委员会之间的权能分配和协调，条约都没有明确规定，需要在政策实践中不断加以明晰。当前，EEAS 还远没有进入正常状态，尤其是理事会秘书处和委员会之间的功能融合还没有实现。两个机构习惯了完全不同的工作模式，EEAS 的报告和决策结构仍在形成之中。针对利比亚战争中欧盟机构之间协调性不足的问题，欧盟委员会资深官员表示“EEAS 负责战略指导和协调，但资金和负责实施的权能在委员会手中。上述分工造成 EEAS 和委员会之间需要经常性协调，但阿什顿经常缺席委员会工作会议。EEAS 和委员会之间的沟通和互动显著缺乏。”此外针对制度革新，有观点表示“一方面，与曾经的欧盟对外关系委员会隶属欧盟委员会不同，现在的欧盟对外行动署和委员会之间如有所隔；另一方面，理事会秘书处又认为对外行动署受欧盟委员会主导，程序优于战略是基本原则，因此同样存在沟通障碍。”^②

三、欧盟对外行为方式变化的若干影响

有关利比亚战争对欧盟对外行为方式的影响，有观点认为“利比亚战争中英法通过武力实现保护责任，德国对安理会禁飞区决议的弃权以及美国在利比亚战争中宣布仅发挥辅助性作用，上述三方面战略上相互关联的新动向，决定了利比亚战争是欧盟对外安全战略发展过程中的历史性转折点。”^③尽管利比亚战争不会成为历史转折点，但作为《里斯本条约》生效后欧盟面临的第一场重大外交考验，欧盟在利比亚战争中的行为方式将不可避免对其对外行为方式产生影响。

（一）削弱欧盟作为安全行为体的意愿和能力

在利比亚战争中，英法在欧盟之外寻求意愿联盟，客观上削弱了欧盟发展硬力量的能力与意愿。自 1999 年英法共同发表《圣马洛宣言》以来，英法合作一直是欧盟共同安全与防务政策的根本推动力量。但 2010 年 11 月 2 日英法签署新一轮防务合作条约，对欧洲防务的战略评价基本付之阙如，一定程度上表明其不再致力于发展欧洲防务能力，而意在通过双边合作，维持其自身的实力形象和军事能力，是对

① Jakob Ohargaad, “International Relations or European Integration: Is the CFSP SuiGeneris”, in Ben Tonra and Thomas Christiansen, eds., *Rethinking European Union Foreign Policy*, Manchester: Manchester University Press, 2004, pp. 30—31.

② 转引自 Nicloe Koenig, “The EU and the Lybian Crisis: In Quest of Coherence”。

③ Wolfgang Ischinger and Timo Noetzel, “Libya Could Be a Catalyst for Europe’s Security Policy”, Summer, 2011, http://www.europesworld.org/NewEnglish/Home_old/Article/tabid/191/ArticleType/ArticleView/ArticleID/21826/LibyacouldbeacatalystforEuropessecuritypolicy.aspx.

欧洲防务合作立场的转变。为应对利比亚局势,英法在欧盟寻求支持未果,转而在欧盟外寻求意愿联盟将强化上述观念。

与此同时,德国作为欧盟独立防务重要的推动者,认为“欧盟应重点关注人道主义援助”,在禁飞区问题上与英法发生分歧,坚持对欧盟民事特性的认知,无意引领欧洲防务合作。德国外长诠释其安全利益时表示“德国的安全利益是历史、地缘、国际政治和经济关系以及作为高技术和产品出口国家对能源的依赖等因素共同决定的。”^①“作为出口大国,德国保持中立,并与欧盟大部分国家持一致立场,将可避免它与其他国家的商业关系受损。”^②利比亚战争表明,德国仍希望欧盟作为软力量存在。欧盟防务合作,缺乏英法与德国三大核心力量的支持,将明显缺乏动力。

最后,在利比亚战争中,欧盟和成员国之间初步形成的分工模式同样会加强欧盟的民事行为体定位。任何国际行为体的行为都是自我认知和政策实践共同塑造的结果。欧盟内部诸多国家习惯于欧盟在世界舞台上的经济地位,认可其民事行为体定位。《里斯本条约》虽包含“委托执行任务”的条款,赋予在欧盟框架下共同行动以灵活性,即有意愿、有能力的成员国,在理事会决定的框架下,以欧盟的名义采取行动。^③但利比亚战争中英法在联盟之外寻求意愿联盟,并且客观上与欧盟形成了一种分工模式,损害了该条款的潜能,强化了成员国对欧盟民事行为体特性的认知,削弱了欧盟作为安全行为体的意愿和能力。

(二) 强化主要成员国寻求意愿联盟和双边合作的行为方式

欧洲议会5月11日在有关欧盟共同外交与安全政策的决议中指出“对成员国在利比亚战争中没有形成共同立场表示遗憾……对既有的意愿联盟或双边合作可能替代共同安全和防务政策的风险表示高度关切。”^④这一措辞恰当地表达了利比亚战争对欧盟行为方式可能产生的影响。英法主导利比亚战争的实践以及“欧洲能够对国际事务发挥影响”^⑤的认知,会强化成员国在欧盟框架之外寻求意愿联盟或双边合作的行为方式。

欧盟中的大国,尤其是英国和法国,出于国家利益、国内政治和国际影响力的考虑,不甘心受制于欧盟的制度羁绊。法国国防部资深官员曾表示“法国为欧盟防务努力了10年,我们现在处于发展能力的新时期,如果不能通过集体的方式实现目标,

① Foreign Minister Westerwelle in a Deutschlandfunk Interview on Obama's Latest Middle East Speech, 20, May, 2011, http://www.auswaertiges-amt.de/sid_7DC49C2C6AE0005A0567C3A802E9D90C/EN/Infoservice/Presse/Interview/2011/110520-BM-DLF.html.

② Ulrich Speck, "Pacifism Unbound: Why Germany Limits EU Hard Power", *Policy Brief*, Frider, No. 75, May, 2011.

③ 《欧洲联盟条约》,第44条,载《欧洲联盟基础条约:经〈里斯本条约〉修订》,第51—52页。

④ "Development of the Common Security and Defence Policy Following the Entry into Force of the Lisbon Treaty", <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A7-2011-0166&language=EN>.

⑤ William Pfaff, "Libya: End and Beginning of a European Foreign Policy", <http://www.williampfaff.com/modules/news/article.php?storyid=520>.

我们需要寻求其他方式。”^①英法在利比亚战争中合作,既是践行上述理念,也在一定程度上强化了上述观念。总之,未来某些成员国只要认为其在欧洲范围以外能寻求足够的伙伴,实行军事干预,他们在欧盟内部寻求共识的动机势必下降。

在利比亚战争中,成员国与欧盟之间的互动模式,也会加强主要成员国构建意愿联盟的意愿。面对利比亚的乱局,尽管欧盟绝大多数成员国反对英法所推动的武力干涉,但在欧盟层面并没有出现反对的声音。相反,欧盟一直对英法的行动保持紧密的追随与合作,并与英法之间事实上形成了一种相互补充的分工方式。更重要的是,欧盟成员国和欧盟机构的声明和政策实践还表明,上述分工方式在欧盟和成员国层面得到了认同和强化。从现实利益的角度分析,人们似乎看到了该分工模式的附加值:欧盟和主要成员国实现了利益互补,成员国的硬实力为欧盟软实力的发挥创造了机会和平台;欧盟的软实力为成员国国家利益的实现提供了保障,增强了欧洲在国际社会的存在和影响力。

最后,利比亚战争推动英法继续以构建意愿联盟的方式,提高国际影响力。目前来看,英法认为利比亚战争实为二战后欧洲国家第一次主导其周边事务,是一次成功的政策实践。在战略利益上,英法通过战争证明了其主导周边事务的能力,向国际社会宣示了其实现“保护责任”的决心,证明了欧洲的存在。在现实利益上,作为利比亚反对派最积极的支持者,英法在利比亚的现实利益将得到更有效的保障,利比亚反对派也公开表示将“按功行赏”。基于欧盟当前仍缺乏共同战略和共同行动能力的现实,利比亚战争的“成功”,将会强化英法等主要国家构建意愿联盟的行为方式。由此,在很长一段时间内,欧洲在国际舞台上的地位和行为方式或许可以表述为“欧洲能够在世界舞台上采取行动,但毫无疑问将通过成员国机构和成员国的动议,其他国家根据意愿选择加入的方式进行。”^②

(三) 欧盟与成员国的分工方式提升欧盟对外扩张能力

近年来,面对国际力量的重组和其相对实力的下降,欧盟不断调整其对外战略,尝试通过整合不同领域的对外政策工具,提升国际地位。2010 年 9 月 16 日,欧盟秋季首脑峰会对其与战略伙伴之间的关系进行了反思,强调“欧盟及其成员国欲在国际舞台上显示其影响力,需要采取更具战略性的行动,要求更加清晰地界定战略利益、战略目标,并重点反思更加自信实现利益和目标的手段。”^③欧盟战略调整,总体上是在朝着更具扩张性的方向发展。^④

利比亚战争之前,作为世界主要民事力量的欧盟,其对外政策中的扩张性主要

① Ben Jones, “British Military Cooperation: A New Engine for European Defence?” http://www.iss.europa.eu/uploads/media/op88—Franco-British_military_cooperation—a_new_engine_for_European_defence.pdf.

② William Pfaff, “Libya: End and Beginning of a European Foreign Policy”.

③ European Council Conclusion, September 15, 2010, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/116547.pdf.

④ 周弘《〈里斯本条约〉后的欧盟对外战略及对华关系》,载曲星主编《后危机时期国际格局演变与中国的和平发展环境》,第 30 页。

通过软实力实现,即主要通过综合运用政治、外交、经贸、文化、民主、法治、人权和道义等“综合治理”手段,通过话语主导和规则输出,确立共同遵守的规则和秩序,推动外交政策目标的实现。虽然在共同安全与防务政策框架下,欧盟实施了 23 次行动,但主要局限在民事危机管理方面,也因此欧盟一直被界定为民事力量。利比亚战争是欧洲国家第一次通过硬实力手段实现其对外政策目标,无疑具有示范和引导作用,推动欧盟及其成员国复制利比亚战争的干预模式。对此,法国总统萨科齐 8 月 31 日在其驻外使节会议上表示“欧盟未来将在北非和中东地区的硬安全方面,发挥更大的作用。”他还将利比亚战争给欧盟对外政策的经验教训总结为“欧洲人第一次以坚定的方式证明,能够和其盟友在其周边公开的冲突中实行干预。”^①

结 语

透过利比亚战争的视角分析欧盟对外行为方式,虽是管中窥豹,但仍可以看出欧盟对外行为方式中的主导性特征:虽在一体化制度框架下,成员国对外政策出现了一定程度的“欧洲化”,但成员国利益和政策优先仍是欧盟对外行为方式的决定性因素。《里斯本条约》虽然加强了欧盟对外政策不同领域的整合,增强了其作为一个整体在国际社会中潜在的影响力,但由于没有根本改变其政府间决策机制,也就无法根本改变欧盟的对外行动能力,欧盟在国际舞台上仍将集中在民事领域,其对外政策仍长期面临期待—能力的鸿沟。尽管如此,欧盟在利比亚战争中对外行为的新方式和新趋势,至少需要人们思考以下两个方面的问题:第一,尽管短期内欧盟无法根本改变其作为民事行为体的特性,但长远来看,英法作为欧盟主要成员国,其“黠武”的特征与欧盟“沉默顺从”的文化相结合,将如何影响欧盟在国际舞台上的定位与走向?第二,英法主导利比亚战争的政策实践,需要人们超越欧盟的框架,去重新思考欧洲国家在国际舞台上的影响力和发挥作用的方式。同样是武力干涉,与美国主导的科索沃战争以及伊拉克战争不同,在利比亚战争中,英法通过联合国决议、寻求地区组织支持等多种方式为其干预行动谋求合法性,显示出其利用多边机制的“娴熟”程度,凸显了“制度性霸权”的特征,包括中国在内的国际社会,将如何有效应对?

(责任编辑:陈志瑞)

^① Andrew Rettman, “France: Libya War Marks New Chapter in EU-US Relations”, <http://euobserver.com/13/113486>.