

论《里斯本条约》后 欧盟外交的一致性 ——历史制度主义的分析

周 乔

摘 要：欧盟外交一致性的缺乏已广为研究学者和政治家诟病。为增强外交政策的一致性，欧盟通过了《里斯本条约》，创设了外交事务与安全政策高级代表，并随后建立欧洲对外行动署辅助高级代表工作。新职位和新机构的建立能否如期增强外交一致性？本文以历史制度主义为视角，结合巴尔默分析框架中的治理机制概念，对条约改革的影响进行学理分析，进而从比较公共政策的视角，探讨欧盟外交可能继续面临的三个方面的冲突。最后，文章认为，改革后的欧盟外交政策制度框架将会变得更为复杂，政策一致性难以得到真正意义上的提升，但新制度对成员国利益和价值塑造的长期影响不容忽视。

关键词：《里斯本条约》； 欧盟外交； 历史制度主义； 治理机制

作者简介：山东大学 政治学与公共管理学院 博士研究生 济南
250100

中图分类号：D801； D814.1

文献标识码：A

文章编号：1005 - 4871(2014)02 - 0017 - 15

欧盟在经济领域的一体化已取得明显进展,政治一体化也正以前所未有的速度迎头赶上。从总体上看,欧盟外交政策近年来发展迅猛,欧盟现在“在处理恐怖主义、巴尔干问题、武器扩散、中东和平进程、非洲发展以及其他议题上都在以统一的政治实体行动”^①。尽管取得了如此成就,当前欧盟的外交政策仍存在明显缺陷:领导力和外交资源的短缺,以及持续性和连续性的不足。这还进一步导致欧盟缺乏战略性的思考,缺乏一致的决策和行动,因此,欧盟的外交影响力远不及其政治规模和经济实力。^②早在2000年,欧盟委员会就总结称“加强联盟对外行动的一致性和实现其政策目标的能力是欧盟增加国际影响力的优先事项”,^③随后在2003年颁布的欧盟安全战略文件中也宣称“不仅欧盟政策工具间需要一致性,不同成员国的对外行动也需要更多的一致性。”^④欧盟委员会主席巴罗佐还将欧盟在哥本哈根气候谈判中的失利归结为欧盟不能“用同一个声音说话”^⑤。多数学者也认为当前欧盟外交的局限性是由成员国、欧盟机构和政策工具间缺乏一致性导致的^⑥。因此,提升外交政策的一致性,是欧盟各方的共同希望和诉求。

于2009年12月1日正式生效的《里斯本条约》深刻改变了欧盟外交的制度设计,为这些矛盾和冲突的解决提供了新机会。条约在序言部分就明确指出了改革目标:增强欧盟的效率和民主合法性,并提高行动的一致性。其中最为关键的变化就是设立了欧盟外交事务与安全政策高级代表以及欧洲对外行动署(EEAS)。《里斯本条约》的签订旨在提高欧盟外交政策的一致性、有效性与连贯性,以加强欧盟在国际事务上的能见度和行动力。外交政策领导人和外交行动机构的建立,标志着欧盟外交翻开新的一页。那么,这些改革是否会因新的制度设计带来实质变化?欧盟能否因此在国际舞台上用同一个声音说话?其外交行动是否会更一致?从理论研究的视角来看,这就是要解释对外决策制度程序与外交一致性之间是否存在以及存在多大程度的因果联系。

① Frasar Cameron, *An Introduction to European Foreign Policy*, London: Routledge, 2007, p. 204.

② Brian Crowe, “Towards a European Foreign Policy”, *The Hague Journal of Diplomacy*, No. 1, 2006, pp. 107 - 114.

③ Council of the European Union, *Conclusions of the General Affairs Council*, Luxembourg, 9 October, 2000.

④ Council of the European Union, *Annual Report from the Council to the European Parliament on the main aspects and basic choices of CFSP*, Doc. 7038/03, Brussels, 7 April 2003.

⑤ Jose Manuel Durao Barroso, *State of the Union 2010, Speech to the European Parliament*, Strasbourg, 7 September, 2010.

⑥ Daniel C. Thomas, “Still Punching below its Weight? Coherence and Effectiveness in European Union Foreign Policy”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 50, No. 3, 2012, pp. 457 - 474.

一、历史制度主义的分析视角

目前对欧洲一体化的研究有两类理论：一类是强调成员国重要性、认为一体化进程是政府间性质的分析，例如霍夫曼的政府间理论或者更近期的莫劳夫奇克的自由政府间主义，另一类是强调欧盟超国家机构自主权的超国家方法，例如新功能主义和的超国家主义。这些“宏大理论”常被用来分析和解释欧洲一体化的动机和条件，难以运用到本研究中，因为本文关注的并非这类一体化问题，而是在这之下的次体系(sub-system)问题，这正是致力于解释欧盟日常的政策形成过程和制度关系的新制度主义所关注的。

1. 新制度主义与历史制度主义

新制度主义最初是由马奇(James March)和奥尔森(Johan Olsen)通过对新制度经济学的研究引入政治学领域的，二人在《美国政治科学评论》上发表的《新制度主义：政治生活中的组织因素》一文指出：制度具有独立性和连贯性，新制度主义既强调社会背景，也重视个体动机^①。由于制度位于个体行为之上，个体都必须遵守制度框定出的规范和规则并依照行事，因此，制度本身能对行为体的政治行为和自身权利做出一定解释，同时定义和维护行为体的利益标准。因对制度以及制度和行为体之间的依赖关系的重要性存在不同解释，新制度主义内部被普遍认为存在三个流派：理性选择制度主义、历史制度主义和社会学制度主义。

根据豪尔(Peter Hall)和泰勒(Rosemary Taylor)的总结，历史制度主义具有以下特点：第一，历史制度主义对个人行为和制度之间的关系是从相对更宽泛的视角来看待的，既有通过计算途径的分析，也包含文化途径的考虑，既关注通过策略性算计进行的工具性行为，也强调从道德和认知上对行为进行解释；第二，强调制度在实施和发展过程中权力的非均衡状态，假设制度实施后会导致行为体参与决策程序的机会失衡，其关注点在个人或集体行为体的利益得失；第三，路径依赖在历史发展中起着重要作用，历史制度主义者关心制度如何导致路径依赖的产生，制度如何影响行为体决策，制度是推动历史朝某一方向发展的稳定且核心的因素；第四，在分析中注重制度与其他因素，也就是将制度和其他因素共同置于因果链条中，特别强调观念的作用，同只假定偏好和制度两个因变量的理性选择制度主义相比，历史制度主义的分析更为复杂。^② 结合本文的研究对象，这里将采用历史制度

^① James G. March/Johan P. Olsen, "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life", *American Political Science Review*, Vol. 78, No. 3, 1984, pp. 734-748.

^② Peter Hall/Rosemary Taylor, "Political Science and the Three New Institutionalisms", *Political Studies*, Vol. 44, No. 5, 1996, pp. 46-53.