

# “失败的前进”：欧盟域外制裁的理论诠释与实证考察<sup>\*</sup>

贾文华

**内容提要：**通过对自由政府间主义和新功能主义的有效通约，“失败的前进”分析框架创制了一个相对完整的宏大理论界域，本文据此对欧盟/欧共体 EPC 和 CFSP 框架内的 75 个域外制裁案进行了系统考察，认为欧盟相对有效的制度机制及制裁绩效，实际上经历了一个挫折不断的、渐进式发展的历程。欧盟未来面临的真正难题在于，如何克服作为 CFSP 构成部分的域外制裁与整体政策目标之间产生的内在冲突，即通过制裁追求“共同安全”的努力，往往导致了“共同的不安全”。

**关键词：**欧盟 域外制裁 “失败的前进” 欧洲政治合作 共同外交与安全政策

## 一 引言

乌克兰危机爆发以来，欧盟的域外制裁再次成为学界关注的重点问题。俄罗斯国内的银行、保险、金融、航空、铁路、港口，以及文化、媒体等几乎涉及所有行业的众多法人单位和实体，均被列入欧盟的制裁榜单。武器禁运的范围囊括了从自动步枪到军工技术等欧盟所规定的 22 个全部武器门类，军民两用类禁运清单覆盖了从钢铁制品到电子通信等数千种物品。欧盟何以建构体系相对完备的域外制裁制度机制与政策体系，并成为仅次于美国的全球第二大域外制裁主体？

斯坦利·霍夫曼(Stanley Hoffmann)及安德鲁·莫劳夫奇克(Andrew Moravcsik)等学者认为，区域层面的制度建构及统合绩效根本上是政府间合作的结果，一体化的

<sup>\*</sup> 本文为国家社会科学基金重点课题“中欧贸易与投资关系的跨学科研究”(项目批准号:21AGJ011)的阶段性成果。

进程、速率和方向始终由成员国主导。<sup>①</sup>按照这一解释逻辑,欧盟域外制裁制度机制及政策体系的形成与发展,取决于国家的利益偏好与政策选择。然而,政府间主义及自由政府间主义突出成员国主导性的理论逻辑,难以对超国家权力和联盟制裁机制规约力的不断扩张做出与客观相符的理论解释。

恩斯特·哈斯(Ernst Haas)及莱昂·林德伯格(Leon Lindborg)等学者坚持完全相反的理论主张,认为欧洲一体化是一个从局部到整体、从低政治到高政治的自主创制过程,区域性制度建构更多的是由超国家而非国家推动的结果。<sup>②</sup>按照新功能主义的外溢逻辑,欧盟域外制裁制度体系的不断完善和制裁绩效的日益提高均为外溢的结果。然而,外溢论同样存在缺陷,核心问题是难以对成员国诸多垄断性权力和域外制裁的非均衡性发展,提供具有逻辑自洽性的解释范式。

回顾《走向联合的欧洲》出版以来欧洲一体化理论研究的发展历程不难发现,随着《马斯特里赫特条约》(简称《马约》)的生效而逐步兴起的比较政治学派、治理学派,以及规制国家论等,尽管动摇了新功能主义与政府间主义的“理论霸权”地位,<sup>③</sup>但不可否认的是,哈斯与霍夫曼开启的解构与建构国家的二元对立研究路径,依然是欧盟统合领域最具影响力的两大理论分支。然而,面对完全同一的研究对象,两者何以得出截然相反的理论主张?

秦亚青认为,社会科学理论间的不可通约性取决于其所奠基的核心问题。<sup>④</sup>理论的核心问题至少包含形而上的理念性和形而下的物质性两类要素,“当形而下的物质性和形而上的理念性洽合在一起,便形成了一个比较系统的社会理论”。<sup>⑤</sup>从这一角度来看,新功能主义与政府间主义这一奠基于同一核心问题的两大理论分支,其不可通约性不仅根源于理论家的不同站位与认知,同时也不排除研究对象所固有的物质性要素的影响。

---

<sup>①</sup> Stanley Hoffmann, “Obstinate or Obsolete: The Fate of the Nation State and the Case of Western Europe,” *Daedalus*, Vol.95, 1966, pp.862-915; Andrew Moravcsik, “Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach,” *Journal of Common Market Studies*, Vol.31, No.4, 1993, pp.473-524; Andrew Moravcsik, “The European Constitutional Compromise and the Neofunctionalist Legacy,” *Journal of European Public Policy*, Vol.12, No.2, 2005, pp.349-386.

<sup>②</sup> Ernest B. Hass, *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces 1950-1957*, Stevens, 1958, pp.11-29, 283-317; Leon N. Lindborg, “The European Community as A Political System: Notes Toward the Construction of A Model,” *Journal of Common Market Studies*, Vol.5, No.4, 1967, pp.344-387.

<sup>③</sup> Helen Wallace, William Wallace and Mark Pollack, eds., *Policy-Making in the European Union*, Oxford University Press, 2005, pp.26-36.

<sup>④</sup> 秦亚青:《国际关系理论的核心问题与中国学派的生成》,载《中国社会科学》,2005年第3期,第165-176页。

<sup>⑤</sup> 秦亚青:《国际政治理论的新探索》,载《世界经济与政治》,2015年第2期,第4-10页。

就欧盟制度体系的独特性而言,哈斯与霍夫曼的对立一定意义上更多地源自形而下的物质性因素的影响。欧盟不仅体现出联邦与邦联、政府间与超国家兼有的混合特征,而且凸显出介于联邦和邦联之间的“中间性”(Betweenness)。联盟与国家的关系虽然构成了新功能主义与政府间主义竞技的理论场域,但双方相互攻伐的核心变量实际上是欧洲一体化的主导权。如果以主导权为中轴线,在国家与联盟间建构一个横向坐标,则不难发现哈斯与霍夫曼分别立足于远离中轴线的左右两个端点,两者均无视欧盟制度体系所特有的犬牙交错的“广大中间地带”。

“中间地带”的存在表明,新功能主义与政府间主义所奠基的形而下的物质性要素事实上具有同一性,两者因此存在一定意义上的可通约性。借此,建构两大理论分支通约的有效路径便成为学界新的探索方向。埃里克·约翰(Erik Jones)等学者通过对欧洲经货联盟的发展历程和欧元区主权债务危机的系统性考察,建构了融合新功能主义与自由政府间主义的理论体系,即近年来广受学界关注的“失败的前进分析框架”(Failing Forward Framework, FFF)。<sup>①</sup>

与欧洲一体化理论家族中的既有理论相比,FFF 主要体现出两个特点:一是理论界面的完整性。被誉为“宏大理论”(Grand Theory)的新功能主义与自由政府间主义,虽然都是欧洲一体化的“真实写照”,但各自反映的内容实际上是欧盟/欧共同体治下的“半壁江山”。FFF 通过对两大理论的有效通约,提供了一个完整的“宏大理论”界域。二是分析框架的客观性。FFF 虽然源自对理论困惑的追问与反思,但并未局限于理论流派间的学理对话,其分析框架更多地植根于欧洲主权债务危机等具体问题的实证考察。

就本文的研究主题而言,“共同外交与安全政策”(Common Foreign and Security Policy, CFSP)虽然是欧盟权能分布最为稀薄的政策领域,但其框架内域外制裁关涉的对外贸易、经济金融等具体问题,是超国家规约力度最强的政策范围。从这一角度来看,欧盟的域外制裁处于典型的“中间地带”。依据约翰等学者的研究发现,“失败的前进”虽然不是欧洲一体化演进与发展的普遍性规律,但国家与超国家权能交错的“中间地带”是其高发区,FFF 因此在这一区间更具解释力。<sup>②</sup> 据此,本文将在系统梳理 FFF 理论体系的基础上,着力回答两个问题:一是力求从规范的意义解答欧盟为什么,以及如何形成体系相对完善的域外制裁制度机制;二是从实证的角度回答 20 世

<sup>①</sup> Erik Jones, R.Daniel Kelemen and Sophie Meunier, “Failing Forward? The Euro Crisis and the Incomplete Nature of European Integration,” *Comparative Political Studies*, Vol.49, No.7, 2006, pp.1010-1034.

<sup>②</sup> Erik Jones, R.Daniel Kelemen and Sophie Meunier, “Failing Forward? Crises and Patterns of European Integration,” *Journal of European Public Policy*, Vol.28, No.10, 2021, pp.1519-1536.

纪 80 年代初至今的欧盟域外制裁经历了什么样的发展历程。

## 二 “失败的前进”:一个兼容的分析框架

FFF 实际上植根于欧洲一体化两大相互交织的规律性特点,以及由此促发的理论困惑与反思。其一,累加式发展特点。无论是作为整体的欧洲一体化,还是欧盟治下的不同公共政策体系,客观上都可分解为若干关键性节点,具体的统合与发展进程事实上由这些节点累加构成。约翰等学者对这些节点进行考察后,发现了一个具有普遍性的现象,即每一次欧盟面临危机和问题并且需要通过成员国授让更多权能予以克服时,决策者们总是采取不完善的零碎性措施加以应对,而不是选择显而易见的系统性举措一劳永逸地从根本上解决问题。与此同时,成员国迫不得已的权能授让,仅限于处置当前危机所必需的限度。

这些关键性节点所蕴含的不彻底性与零散性,构成了欧洲一体化诸多制度体系建构与变革的普遍性特点。按照约翰等学者的考查,欧洲的领导者们在这些节点上,一般面临三种选择:一是通过全方位的综合变革举措从根本上解决问题;二是放弃超国家层面既有的制度建构,直接退回到成员国各自为政的原初状态;三是采取不完善的权变性应对举措。

约翰等学者认为,第一种选择发生的概率相对最低,根本原因在于政府间谈判的过程中,成员国的利益诉求存在差异,特别是当根本性解决方案与大国利益冲突时,更不具有可行性。而且国家在区域层面的政策选择,实际上取决于各自的国内政治与利益结构,自由政府间主义对此给出了最贴近客观现实的学理性解释。

第二种选择的可行性从客观上看也不高,即便发生也属于“小概率”事件,如英国脱欧。关于第二种选择,约翰等学者更多地借助历史制度主义的“路径依赖”(Path Dependence)、“沉没成本”(Sunk Cost)等理论性概念否定了这一路径选择。经过相对长周期的发展,欧洲一体化关涉的诸多领域与部门,尽管存在理论意义上的后退的可能性,但基于相对更高的成本负担和对既有制度的路径依赖等因素,决策者们屡屡做出第三种选择,即采取不完善的权变性举措小步蹒跚、逶迤前行。

其二,渐进式发展特点。一方面,从相对长周期的角度来看,欧洲一体化无论在广度与深度上都体现出不断发展的趋势,并且在贸易、货币等领域已经拥有对国家的管辖权。这些整体和局部意义上的统合绩效,并不必然是国家主导和推动的结果,新功能主义的外溢论显然更具解释力。

另一方面,渐进式发展实际上是累加式发展的必然结果,二者在一定意义上是一枚硬币的两面。学者们据此将前述的关键性节点置于这一不断发展的整体进程中,发现连接这些关键性节点的核心要素,是前一次政策调整遗留下来的制度缺陷。这一缺陷导致了新的问题与危机,并迫使决策者们采取进一步的变革举措来暂时化解危机。其结果是不断的权力授让与变革、不断产生的缺陷与失败、不断引发的问题与危机,循环往复地推动了包括具体政策在内的欧洲一体化的深化与发展(见图1)。<sup>①</sup>

图1 FFF 运行机理



资料来源:Martin Rhodes, “‘Failing Forward’: A Critique in Light of Covid-19,” *Journal of European Public Policy*, Vol.28, No.10, 2021, p.1538。

需要明确的是,“失败的前进”尽管是一种具有主导地位的发展方式,但并不是欧洲一体化的全部发展逻辑,其发生主要取决于三个条件:第一,危机的强度。具有下述三大特点的危机更易促发“前进”意义上的变革:一是危机波及的范围,其关涉的成员国越多,越有可能激发进一步的变革;二是问题的非常规性,面临的挑战超越常理的程度越高,促动进步的可能性就越大;三是生存的威胁,即对现存制度乃至整个欧盟的存续威胁度越大,越有可能促发新的变革。

第二,超国家权能的分布。政策性失败及其导致的危机,并不一定自动转变为发展的动力,同时还需要拥有不同权力资源的行为体的推动,才有可能“转危为机”。整体来看,欧洲一体化关涉的权能主要分为三个部分,即成员国专属权、欧盟专属权、国家与联盟共享权。有学者认为,“失败的前进”在国家和联盟的专属权领域发生的概

<sup>①</sup> Erik Jones, R.Daniel Kelemen and Sophie Meunier, “Failing Forward? Crises and Patterns of European Integration,” pp.1519–1536.

率相对较低。在成员国专属权范围内,超国家行为体因缺乏必要的权力资源和手段,难以借助危机推动制度的进步性变革。在欧盟专属权领域,超国家行为体更易因政策失败遭受责备与批评,往往倾向于选择更具灵活性的应对措施。而国家与联盟共享权领域的情况则完全不同:一方面,超国家行为体如欧盟委员会与欧洲议会等,拥有必要的“借机而为”的权力资源与应对手段;另一方面,国家与超国家行为体在共享权领域,因决策失败遭受批评的可能性与压力均相对较低,更倾向于通过制度变革缓解危机。

第三,后退的成本。锁定效应(Lock-in Effects)是影响“前进”与否的第三个条件。约翰等学者更多地借助历史制度主义予以论证,认为欧盟既有的制度建构关涉的“约束性成本”(Fixed Cost)、“学习效应”(Learning Effect)、“协调效应”(Coordination Effect)、“适应性预期”(Adaptive Expectation)等越高,其锁定效应及路径依赖就越强,欧盟制度的解构成本就越高,“失败的后退”(Failing Backward)发生概率就越低。<sup>①</sup>

理论的价值更多地体现于其适用性和解释力。2016年以来,FFF被广泛地应用于欧债危机、移民等诸多问题与政策体系的研究。有学者发现,除新冠肺炎疫情与法治危机等少数个案外,FFF在其他领域均具有显著的解释力。<sup>②</sup>需要指出的是,CFSP尽管属于超国家权能分布相对稀薄的区域,但既有的研究表明,FFF在“共同安全与防务政策”(The Common Security and Defence Policy, CSDP)这一CFSP的核心构成部分,具有显著的解释力。<sup>③</sup>有学者认为,FFF在CSDP等“高政治”领域的适用性,更多地取决于欧盟近年来因周边危机频发而不断强化的涉外行动。事实上,CFSP领域综合力度的不断强化,以及“欧洲和平基金”(European Peace Facility, EPF)等新型政策工具的建构,均源自《里斯本条约》促动的制度变革。随着难民危机、克里米亚危机的爆发以及欧盟战略自主的日益彰显,CFSP在欧盟制度体系中的位次进一步上升,FFF

<sup>①</sup> Erik Jones, R. Daniel Kelemen and Sophie Meunier, “Failing Forward? Crises and Patterns of European Integration,” pp.1519-1536.

<sup>②</sup> Marco Scipioni, “Failing Forward in EU Migration Policy? EU Integration After the 2015 Asylum and Migration Crisis,” *Journal of European Public Policy*, Vol.25, No.9, 2018, pp.1357-1375; Sandra Lavenex, “‘Failing Forward’ Towards Which Europe? Organized Hypocrisy in the Common European Asylum System,” *Journal of Common Market Studies*, Vol.56, No.5, 2018, pp.1195-1212; Christian Freudlsperger, “Failing Forward in the Common Commercial Policy? Deep Trade and the Perennial Question of EU Competence,” *Journal of European Public Policy*, Vol.28, No.10, 2021, pp.1650-1668; Maryna Rabinovych, “Failing Forward and EU Foreign Policy: The Dynamics of ‘Integration Without Membership’ in the Eastern Neighbourhood,” *Journal of European Public Policy*, Vol.28, No.10, 2021, pp.1688-1750; Adriaan Dierx and Fabienne Ilzkovitz, “EU Competition Policy: An Application of the Failing Forward Framework,” *Journal of European Public Policy*, Vol.28, No.10, 2021, pp.1630-1649.

<sup>③</sup> Julian Bergmann and Patrick Müller, “Failing Forward in the EU’s Common Security and Defense Policy: The Integration of EU Crisis Management,” *Journal of European Public Policy*, Vol.28, No.10, 2021, pp.1669-1687.

对此的解释力也不断彰显。

就本文关注的核心问题而言,欧盟的域外制裁是 CFSP 最具强制效力的政策工具,其关涉的具体问题,如武器禁售、恐怖主义、核武器与化学武器扩散、网络安全等,又是 CSDP 的重点行动领域。那么,欧盟的域外制裁制度机制是否也遵循了“失败的前进”这一主导性发展逻辑?这将是本文接下来着重解答的问题。

### 三 历时性考察:“失败”中“前进”的欧盟域外制裁

既有的研究表明,欧盟相对迟滞的自主性域外制裁行动,根源于早期基础条约明显缺失的权力授让。<sup>①</sup>事实上,早期的三大共同体完全是一种“去政治化”的制度安排,《巴黎条约》与《罗马条约》除了序言中简单地提及政治寓意外,正文数百条没有任何一条关涉政治统合与外交协调意义上的权力授让。<sup>②</sup>然而,政治与经济的完全割裂在实践上不具有可行性,如何修正基础条约导致的制度性缺陷,便成为欧共同体面临的一大难题。

填补基础条约政治缺失的努力,起源于1961年法国提出的“富歇计划”(Fouchet Plan)。<sup>③</sup>但是,“高政治”领域富有成效的外交协调行动,事实上缘起于20世纪70年代初的欧洲政治合作(European Political Cooperation, EPC),其中关涉域外制裁的统协行动总体上经历了EPC和CFSP两个时期。

#### (一)EPC框架内的域外制裁

1969年年底的欧共同体海牙首脑会议,开启了新一轮政治统合的努力,其中最为显著的成效体现为EPC机制的形成。在经历了多轮波折与变革之后,EPC逐步转变为

<sup>①</sup> Joakim Kreutz, “Hard Measures by A Soft Power? Sanctions Policy of the European Union 1981–2004,” Bonn International Center for Conversion, 2005, Paper 45; 顾婷:《欧盟对外制裁制度的法律解析——从〈罗马条约〉到〈里斯本条约〉》,载《欧洲研究》,2013年第3期,第85–98页。

<sup>②</sup> Treaty Establishing the European Economic Community (Rome, 25 March 1957); Treaty Establishing the European Coal and Steel Community (Paris, 18 April 1951), Virtual Resource Centre for Knowledge on Europe (CVCE), <https://www.cvce.eu/en>. 下文涉及该数据库的资料仅标示“CVCE”,不再标注网址。

<sup>③</sup> 1961年2月,欧洲共同体六国在巴黎召开旨在促进政治合作的首脑会议,并成立了以法国驻丹麦大使富歇为主席的“欧洲政治联盟”(EPU)方案起草委员会。同年11月,该委员会提交了EPU条约草案,即“富歇计划I”。由于六国分歧严重,专家组又于1962年1月提交了“富歇计划II”。两份草案内容包括:第一,联盟的目标是实施共同外交政策,促进成员国间的科技与文化合作,强化对自由、民主、人权的保障,实施旨在保障成员国安全的共同防务政策;第二,联盟的组织机构包括理事会、欧洲议会、欧洲政治委员会,理事会每一季度召开一次首脑会议,期间至少再召开一次外长会议,理事会以全体一致通过决议,欧洲议会拥有咨询与质询权;第三,联盟总部设在巴黎,经费预算由成员国按比例分摊。由于荷兰等小国担心计划会强化大国的主导权,而且EPU事实上将削弱而非强化既有的三大共同体,致使“富歇计划”最终不了了之。参见 Draft Treaty on European Political Union (Fouchet Plan I), Draft Treaty on European Political Union (Fouchet Plan II), CVCE。

成员国协调外交立场、采取共同行动的政府间合作平台。

(1)《戴维恩报告》(Davignon Report)与 EPC 机制的建立。依据 1970 年 10 月通过的《戴维恩报告》,欧共体六国建立了由外长会议和政治委员会构成的 EPC 机制。《戴维恩报告》显然继承了“富歇计划”中的政府间制度安排,但两者的最大区别在于,EPC 满足了荷兰等小国强化既有共同体权能的要求。一是“富歇计划”中的“欧洲政治联盟”(European Political Union, EPU)完全独立于既有的三大共同体,并拥有自身的理事会、委员会及议会。而 EPC 仅建有外长理事会及其下属的执行委员会,外长会议主席由欧共体部长理事会轮值主席国的外长担任,涉及欧共体的事务要与欧盟委员会协调,外长会议与欧洲议会每半年召开一次非正式的协调会议。二是建立 EPU 的主旨是从根本上剥离欧共体潜在的政治与外交的统合职能,而 EPC 是在欧共体正式的制度体系外增设的一套政府间合作的外交协调机制。<sup>①</sup>

(2)《哥本哈根报告》(Copenhagen Report)与 EPC 的进一步变革。基于《戴维恩报告》建立的 EPC,实际上是一个跨国家的信息交流机制,很难满足统协六国外交政策的初衷。1973 年 7 月,欧共体外长会议通过了改革 EPC 的《哥本哈根报告》,在外长会议及政治委员会之下,增设了“外交代办组”(Group of Correspondants)和针对不同问题的特别工作组。与此同时,在成员国间建立了“外交代办联络热线”(Telex Network of European Correspondents)。<sup>②</sup>时隔一年,EPC 又经历了进一步的变革。1974 年 12 月的巴黎首脑会议决定,成员国首脑将在促进政治合作的大背景下,依据基础条约,在理事会框架内每年召开三次首脑会议。至此,EPC 逐步转变为成员国涉外事务协调立场、共同发声的跨国家平台。

(3)《廷德曼斯报告》(Tindemans Report)与 EPC 框架内的迂回式域外制裁。EPC 虽然取得了部分成效,但并未促动成员国的共同涉外行动。而且,1973 年石油危机爆发以来,欧共体事实上陷入了严重的经济衰退困境。在此背景下,1974 年的巴黎首脑会议决定,委托比利时首相廷德曼斯(Leo Tindemans)就筹建“欧洲联盟”(European Union, EU)的可行性提交报告,目的是通过改革欧共体既有的制度体系,摆脱其面临的多重困局。

就涉及的实际问题及解决路径而言,《廷德曼斯报告》总体上较为务实,而且绝大多数的政策建议均被之后的一体化所践行。然而,该报告在提交给 1976 年 9 月的海牙首脑会议后却不了了之,根本原因是成员国不愿出让更多的主权,部分国家尤其反

<sup>①</sup> Davignon Report (Luxembourg, 27 October 1970), CVCE.

<sup>②</sup> Second Report on European Political Co-operation on Foreign Policy (Copenhagen, 23 July 1973), CVCE.

对在外交领域实施具有强制规约力的加权多数表决制。<sup>①</sup>

《廷德曼斯报告》的搁浅,客观上加剧了 EPC 因缺乏行动能力导致的困局,尤其是南非种族隔离问题带来的挑战,促使六国在既有的制度体系内采取了相对有限的协调行动。早在 20 世纪 60 年代中后期,英法等成员国就依据联合国第 181(1963)号决议采取了不同程度的制裁行动,<sup>②</sup>但欧共体直至 1976 年 2 月,才在关于南部非洲的一份声明中附带性地谴责了南非政府。<sup>③</sup>随着 1977 年联合国世界反种族隔离大会的日益临近,南非种族隔离问题成为 EPC 无法逾越的一大难题。<sup>④</sup>由于成员国难以就经济制裁达成一致,九国外长不得已参照英国的举措,于 1977 年 9 月通过了抵制南非政府的企业行动规范。<sup>⑤</sup>

1979 年年末发生的伊朗人质危机与苏联入侵阿富汗事件,进一步暴露了 EPC 行动效能方面存在的缺陷。面对严重违反《维也纳公约》《联合国宪章》和《赫尔辛基协定》等国际公约的重大危机,欧共体显然不能再以一纸宣言或声明置身事外。然而,成员国在是否及如何动用共同体制度机制方面难以达成一致,最终只得通过变通性途径对伊朗和苏联实施制裁。

继 1979 年 11 月 20 日的布鲁塞尔外长会议声明和同年 11 月 30 日的都柏林首脑会议声明之后,<sup>⑥</sup>九国外长于 1980 年 4 月 22 日做出了协同对伊朗实施制裁的决议,主要涉及两方面的内容:一是立刻执行的举措,包括减少驻外人员、限制伊朗国民入境、武器禁运等;二是依据美国于 1980 年 1 月 10 日提交联合国安理会但未获通过的制裁草案,<sup>⑦</sup>依据九国各自的国内法律规范,于 1980 年 5 月中旬完成相关的立法程序,届时如果危机仍无转机,将立刻执行对伊朗的经济制裁。该决议得到了 1980 年 4

① 除外交领域普遍实施加权多数制等少数改革建议外,其他的改革建议,如欧洲议会的直选与扩权,欧委会主席的任命程序改革,理事会加权多数制的扩展,建立联盟的教育、环保、消费者保护政策体系,发展共同外交与安全政策,以及建立欧洲军备机构等均被后来的一体化所践行。The Tindemans Report, CVCE.

② The Security Council, Resolution 181 (1963) of 7 August 1963, <https://www.un.org/securitycouncil/content/resolutions-0>, 下文有关联合国安理会的决议不再标注网址。

③ Statement on the Situation in Southern Africa (23 February 1976), EPC, "Statement of the Foreign Ministers and Other Documents" (1976), Archive of European Integration (AEI), <http://aei.pitt.edu/cgi/search/advanced>. 下文涉及该数据库的资料仅标示“AEI”,并不再标注网址。

④ 参见“World Conference for Action Against Apartheid in Lagos,” *The Bulletin of the European Communities*, No.7/8, 1977, pp.61-63, AEI.

⑤ 该规范主要包括反对种族歧视、同工同酬、择业自由、容许组织和参加工会、反对在工作及生活场所实施隔离举措等。外长会议责令在南非拥有子公司、分支机构及代办处等欧共体辖区内的公司企业,在各自的权能范围内遵照执行,九国政府将依据该规范对有关企业进行年度检查与评估。参见“Code of Conduct for Companies with Subsidiaries, Branches or Representation in South Africa,” *The Bulletin of the European Communities*, No.9, 1977, pp.46-47, AEI.

⑥ European Commission “Bulletin of the European Communities,” Vol.12, No.11, 1979, pp.10-11, p.81, AEI.

⑦ The Security Council, “United States of America: Draft Resolution (s/13735),” 10 January 1980.

月 28 日九国卢森堡首脑会议的确认。同年 5 月 17 日那不勒斯外长会议结束以后, EPC 框架内的九国协同对伊朗的经济制裁正式启动。<sup>①</sup> 1981 年 1 月 20 日, 伊朗人质危机和平终结, 九国协同制裁随之终止。<sup>②</sup>

美国主导的西方世界对苏联入侵阿富汗的行径做出了激烈的反应。1980 年 1 月 12 日, 美国、加拿大、澳大利亚、阿根廷和欧共体等世界主要农产品出口经济体召开协调会议, 美国决定对苏联实施农产品禁运, 阿根廷拒绝参加对苏制裁行动, 加拿大、澳大利亚和欧共体则同意配合美国的禁运措施。<sup>③</sup>

1980 年 1 月 15 日, EPC 框架内的欧共体九国外长会议严厉谴责了苏联的入侵行径, 并指示欧盟委员会采取措施配合美国对苏联的农产品禁运措施。<sup>④</sup> 欧盟委员会一方面将针对阿富汗政府的食品援助, 调整为由非政府组织实施的对阿富汗难民的人道主义援助; 另一方面, 通过控制出口补贴及招投标等措施, 停止了对苏联的小麦和大麦等农产品的出口。<sup>⑤</sup>

1981 年年初, 里根取代卡特入主白宫。为了获得农业州的选票, 里根早在竞选时期就承诺一旦当选将终止对苏联的农产品禁运。同年 4 月底, 里根政府终止了对苏联的制裁, 欧盟委员会也随之取消了限制对苏联农产品出口等制裁举措。<sup>⑥</sup>

(4)《伦敦报告》(London Report)与 EPC 框架内的域外制裁。上述针对南非、伊朗及苏联的举措, 更多地体现出共同体框架外的制度机制的实施。鉴于《廷德曼斯报告》遭受的冷遇, 进一步提高 EPC 的行动效能再一次成为突破的重点方向。1981 年 10 月 13 日, 欧共体十国外长会议发布了旨在提高 EPC 行动能力的《伦敦报告》。<sup>⑦</sup> 欧

<sup>①</sup> “The Community and the Member States and the Events in Iran, Various Statements (10 April, 16 April, 22 April, 28 April, 18 May, 1980),” EPC, *Statement of the Foreign Ministers and Other Documents*, 1980, pp.20-26, AEI.

<sup>②</sup> European Commission, “Bulletin of the European Communities,” No.1, 1981, pp.35-36, AEI.

<sup>③</sup> European Parliament, “Report Drawn up on Behalf of the Committee on External Economic Relations (Rapporteur: Seeler, H. J.),” European Parliament Working Document 1982-1983, 8 April 1982, p.24, AEI.

<sup>④</sup> “Declaration on Afghanistan (15 January 1980),” EPC, *Statement of the Foreign Ministers and Other Documents*, 1980, pp.7-8, AEI.

<sup>⑤</sup> European Commission, Commission Regulation (EEC) No 69/80 of 15 January 1980, Official Journal of the European Communities (OJ), 16.1.1980, pp.8-9; European Commission, Commission Regulation (EEC) No 70/80 of 15 January 1980, OJ, 16.1.1980, pp.10-11; European Commission, Commission Regulation (EEC) No 107/80 of 18 January 1980, OJ, 18.1.1980, pp.24-26; European Commission, Commission Regulation (EEC) No 108/80 of 18 January 1980, OJ, 18.1.1980, pp.27-29.

<sup>⑥</sup> European Commission, “Bulletin of the European Communities,” No.4, 1981, p.26, AEI.

<sup>⑦</sup> 该报告主要内容包括: (1) 一国针对重大国际问题采取措施前有义务与其他成员国协调立场; (2) 成员国间建立应急反应机制, 在至少三个成员国要求下, 48 小时内召开政治委员会或部长会议; (3) 建立由成员国外交人员组成的轮值主席工作组; (4) 加强对重大问题的辨识与预判, 从工作组到政治委员会各层级就关涉的重要问题提供预案和明确的对策建议; (5) 就某些重大问题开展长期性研究。Report on European Political Cooperation Issued by the Foreign Ministers of the Ten on 13 October 1981 (London Report), AEI.

共同体不久之后面临的挑战,一定程度上验证了此轮改革的效果。

1981年12月13日,波兰在苏联等国的施压下实施军管,开始大规模打压“团结工会”等民运组织。欧共同体在次日的伦敦非正式外长会议上,对此进行了激烈的批评。1982年1月4日,十国布鲁塞尔外长会议发表声明,强烈谴责苏联及其他东欧国家插手波兰国内问题,并强调,如果局势持续恶化,不排除在欧共同体共同商业政策框架内采取针对苏联的经济措施。<sup>①</sup>起初,成员国在具体的应对举措方面存在分歧,<sup>②</sup>但经过多轮协调,最终决定依据《罗马条约》第113条的有关规定,限制苏联对欧共同体的出口贸易,并对新成员国希腊做出了特别安排。<sup>③</sup>1982年12月下旬,欧盟理事会在欧盟委员会的建议下颁布了新的条例,将对苏联的贸易限制措施延长至1983年12月31日。<sup>④</sup>

欧共同体对马岛战争的反应明显更为迅速。1982年4月1日,阿根廷出兵占领了马尔维纳斯群岛。同年4月2日,欧共同体十国外长会议在EPC框架内发表谴责声明,4月10日的外长会议进一步决定对阿根廷采取经济制裁措施。<sup>⑤</sup>4月16日,部长理事会依据《罗马条约》第224条和第113条的规定,决定全面禁止阿根廷对欧共同体的出口贸易。<sup>⑥</sup>随着马岛战争的终结,欧共同体于1982年6月下旬终止了对阿根廷的贸易制裁。<sup>⑦</sup>

有学者认为,《伦敦报告》构成了欧盟/欧共同体自主性域外制裁的实际起点,<sup>⑧</sup>20世纪80年代初,针对苏联的贸易限制举措和针对阿根廷的贸易禁运,意味着欧共同体的域外制裁实现了由“罗德西亚范式”(Rhodesia Doctrine)向“马尔维纳斯范式”(Malvinas Doctrine)的转变。前者的要义是联合国安理会发起,并由成员国独立执行

<sup>①</sup> Statement on Poland (4 January 1982), EPC, "Statement of the Foreign Ministers and Other Documents (1982)," p.12, AEI.

<sup>②</sup> 英国更愿意追随美国对苏联实施全面的经济制裁。西德基于自身地缘安全考虑,主张对苏联实施适度制裁,但不能造成东西方关系的过度紧张。法国持相对模糊的立场。丹麦则反对在共同体的框架内实施制裁。鉴于自身的经济状况,新入盟的希腊从一开始就倾向于置身事外。参见 John Palmer, "Slow March to A Different Drummer," *Europe*, No.230, March/April 1982, pp.38-40.

<sup>③</sup> The Council of the European Communities, Council Regulation (EEC) No 596/82 of 15 March 1982, OJ, No. L72, 16.3.1982, pp.15-16; The Council of the European Communities, Council Regulation (EEC) No 597/82 of 15 March 1982, OJ, No.L72, 16.3.1982, p.19.

<sup>④</sup> The Council of the European Communities, Council Regulation (EEC) No 3482/82 of 23 December 1982, OJ, No.L365, 24.12.1982, p.49.

<sup>⑤</sup> European Commission, "Bulletin of the European Communities," Vol.12, No.11, 1979, pp.10-11, p.81, AEI.

<sup>⑥</sup> The Council of the European Communities, Council Regulation (EEC) No 877/82 of 16 April 1982, OJ, No. L102, 16.4.1982, pp.1-2.

<sup>⑦</sup> The Council of the European Communities, Council Regulation (EEC) No 1577/82 of 21 June 1982, OJ, No. L177, 21.6.1982, p.1.

<sup>⑧</sup> Joakim Kreutz, "Hard Measures by A Soft Power? Sanctions Policy of the European Union 1981-2004"; 冯存万:《欧盟安全视阈中的对外制裁》,载《外交评论》,2010年第5期,第103-112页。

的制裁案件,不涉及欧共体正式和非正式的制度机制。后者主要指欧共体自主决定实施的域外制裁。此类案件一般由成员国在 EPC 框架内发起,并利用共同体正式的制度机制执行的域外制裁。<sup>①</sup>

事实上,成员国在 EPC 框架内发起的自主性域外制裁,并不局限于“马尔维纳斯范式”。依据欧洲议会通过的《席勒报告》(Seeler Report),前述针对伊朗德黑兰人质危机的限制性措施,亦属于自主性域外制裁的范畴。<sup>②</sup> 需要明确的是,此种制裁并非个案。截至 1987 年 7 月《单一欧洲法令》正式生效,欧共体 1984 年针对伊朗和伊拉克的化学品出口限制、<sup>③</sup> 1986 年 4 月和 11 月因恐怖主义问题分别针对利比亚和叙利亚的制裁,<sup>④</sup> 都是在 EPC 框架内发起,并由成员国协同执行的域外制裁。据此,本文参照前述的学界“范式”分析逻辑,将此类制裁归结为“德黑兰范式”,其特点包括:第一,在 EPC 框架内依据外长会议或首脑会议决议发起;第二,由成员国依据各自的国内法律规范,在共同体正式制度机制外协同执行;第三,此类案件游离于“共同体决策方式”(Community Method)之外,但要遵循《罗马条约》第 224 条的规定,即成员国的举措不能影响共同市场的有序运行。

(5)《单一欧洲法令》与 EPC 合法化框架内的域外制裁。“马尔维纳斯范式”的优势在于制裁效果。然而,从 1982 年阿根廷制裁案终结到 1987 年《单一欧洲法令》生效,只有对南非的制裁是依托共同体正式的制度机制实施的。<sup>⑤</sup> 显然,集体行动效能

<sup>①</sup> Clara Portela, *European Union Sanctions and Foreign Policy: When and Why Do They Work?* Routledge, 2010, pp.23-24; 袁帅:《欧盟对外经济制裁政策研究:特性与效果》,博士学位论文,外交学院,2019 年,第 57-62 页。

<sup>②</sup> European Parliament, “Report Drawn up on Behalf of the Committee on External Economic Relations (Rapporteur: Seeler, H.J.),” pp.21-22.

<sup>③</sup> Declarations on East-West Relations, Lebanon, Middle East, Iran/Iraq, Latin America, Cyprus (27 March 1984), EPC, “Statement of the Foreign Ministers and Other Documents (1984),” AEI; European Parliament, Written Question No 629/84 by Mr Willy Vernimmen (S — B) to the Council of the European Communities (27 August 1984), OJ, No.C314, 26.11.1984, p.17.

<sup>④</sup> European Commission, “Bulletin of the European Communities,” No.4, 1986, p.108, AEI; European Parliament, Written Question No.2032/86 by Mr Richard Cottrell (ED — GB) to the Foreign Ministers of the Member States of the European Community Meeting in Political Cooperation (16 July 1986), OJ, No.C277, 15.10.1987, p.6; European Commission, “Bulletin of the European Communities,” No.11, 1986, pp.98-99, AEI; European Parliament, Written Question No.2032/86 by Mr Alexandros Alavanos (COM — GR) to the Foreign Ministers of the Member States of the European Community Meeting in Political Cooperation (28 November 1986), OJ, No.C277, 15.10.1987, p.14.

<sup>⑤</sup> 1977 年 11 月,联合国安理会责令所有国家对南非实施武器禁运。1985 年 7 月,安理会进一步决定对南非实施贸易、投资、信贷,以及文化交流与核能合作等全面制裁。由于英国等国在文化交流问题上持保留意见,欧共体 1986 年 9 月开始对南非实施贸易、投资等经济制裁。1994 年 5 月,安理会决定终止对南非的制裁,欧盟也随之取消了相关限制性举措。The Security Council, Resolution 418 (1977) of 4 November 1977; The Security Council, Resolution 569 (1985) of 26 July 1985; The Security Council, Resolution 919 (1994) on 25 May 1994; European Commission, “Bulletin of the European Communities,” No.6, 1986, pp.11-13, AEI; Decision of the Representatives of the Governments of the Member States, Meeting Within the Council (86/459/ECSC), OJ, No.L268, 19.9.1986, p.1; Decision of the Representatives of the Governments of the Member States, Meeting Within the Council (86/517/EEC), OJ, No.L305, 31.10.1986, p.45.

不足仍是 EPC 面临的重点问题。另外,20 世纪 80 年代中前期,欧共同体面临的挑战并不局限于外交领域,共同农业政策支出过度、自有财源的进一步扩容、共同市场的非关税壁垒,以及欧共体的扩大等一系列问题,迫切需要各方均可接受的综合性改革方案。

早在《伦敦报告》通过后不久,1981 年 11 月的伦敦首脑会议就讨论了西德和意大利外长主导下形成的“欧洲法草案”(The Draft European Act)。尽管草案因其极为超前的改革主张而未获通过,却为 1983 年 6 月出台的“所罗门声明”(Solemn Declaration)奠定了基础。<sup>①</sup>一定意义上而言,“所罗门声明”是《廷德曼斯报告》的翻版,虽然得到了欧共同体斯图加特首脑会议的认可,但在实施环节却因丹麦、希腊等国的犹疑无果而终。在此背景下,1984 年欧共同体枫丹白露首脑会议决定,参照 1955 年“斯巴克委员会”的模式,组建由爱尔兰前外长道奇(James Dooge)任主席的机构改革特别委员会。<sup>②</sup>

然而,《道奇报告》(Dooge Report)同样面临阻力。<sup>③</sup>爱尔兰鉴于其中立国地位反对防务领域的协调行动。英国不赞同在外交等领域实施多数议决制,并且提出了相应的建议草案。法德两国主张强化外交领域的协同行动,并且提出了不同于英国和《道奇报告》的草案。面对僵局,轮值主席国意大利于 1986 年 6 月米兰首脑会议期间,在英国、丹麦及希腊三国反对的情况下,依据《罗马条约》第 236 条的规定,第一次以投票的方式强行通过了召开政府间修约会议的决议。<sup>④</sup>

就外交问题而言,1985 年 12 月通过的《单一欧洲法令》是一个多方妥协的结果。EPC 被纳入欧共同体正式的制度体系从而实现了合法化,但全体一致通过的决策方式得以延续。EPC 拥有了正式的秘书司,并且其行动扩展到安全领域,但排除了防务范畴内的统协行动。<sup>⑤</sup>因此,批评者认为,《单一欧洲法令》框架内的 EPC 只具有形式上的进步意义。

从域外制裁的角度来看,这一形式范畴内的进步实际上产生了不可忽略的影响。从《单一欧洲法令》的实施至 1993 年 11 月《马约》的生效,欧共同体及成员国执行的域外制裁涉及中国、缅甸、伊拉克、阿塞拜疆、南斯拉夫、刚果和尼日利亚七个国家。从发起主体和执行路径来看,针对伊拉克、缅甸、南斯拉夫、刚果和尼日利亚的制裁,主要依

<sup>①</sup> “Solemn Declaration on European Union,” AEI; European Commission, “Bulletin of the European Communities,” No.6, 1983, pp.24-29, AEI.

<sup>②</sup> Conclusions of the Fontainebleau European Council (25 and 26 June 1984), CVCE.

<sup>③</sup> Report from the Ad Hoc Committee on Institutional Affairs (Brussels, 29-30 March 1985), CVCE.

<sup>④</sup> Preparations for the Single European Act (SEA), CVCE.

<sup>⑤</sup> European Commission, “Bulletin of the European Communities,” Supplement 2/86, pp.1-27, AEI.

托共同体正式的制度机制而实施,实际上遵循了前述的“马尔维纳斯范式”。<sup>①</sup> 针对阿塞拜疆的武器禁运,更多地体现了“罗德西亚范式”的特点。<sup>②</sup>与上述两类不同,对华制裁虽然由1989年6月27日的马德里首脑会议发起,但其执行很大程度上是“德黑兰范式”的延展。由此可见,EPC合法化框架内的域外制裁,显然较20世纪80年代中前期有了进一步的改善。然而,“罗德西亚范式”与“德黑兰范式”的存在表明,欧共体的域外制裁依然缺乏统一且稳定的制度机制。

## (二)CFSP 框架内的域外制裁

建构联盟制度体系内的外交与安全政策,早在《廷德曼斯报告》中已明确提出。由于成员国分歧严重,迟迟未能纳入修改基础条约的正式议程。20世纪90年代初,欧共体内外局势的剧烈变化,最终促进了包括防务在内的CFSP的形成,欧盟的域外制裁也逐渐步入趋向于制度化、规范化的演化进程。

(1)《马约》与欧盟域外制裁的制度化。《马约》推动的进步集中体现在货币和政治两个方面,即在三大共同体的基础上,增建了“经济与货币联盟”(Economic and Monetary Union of the European Union, EMU)和“政治联盟”。EMU的建立主要以1987年的《德洛尔计划》为蓝本,成员国间达成共识的难度相对较低。与此不同,政治联盟的筹建在1990年12月15日于罗马召开的政府间修约会议上开启,并未形成一个基本的谈判草案。与《单一欧洲法令》的出台相类似,历经一年多谈判最终形成的《马约》,亦是多方诉求折中的结果,CFSP的建立更是如此。

法德等成员国建构包括防务在内的CFSP的诉求得以实现,但比利时等成员国关于在CFSP内实施加权多数制的提案引发了大国的不安,英国等国家最终只同意在具

<sup>①</sup> 这五个制裁案略有不同,针对伊拉克、南斯拉夫和刚果的制裁伴随联合国安理会制裁决议的后续跟进,针对缅甸和尼日利亚的制裁并未得到安理会的授权。参见 European Commission, “Bulletin of the European Communities,” No.7-8, 1990, pp.121-122, AEI; Decision of the Representatives of the Governments of the Member States, Meeting Within the Council (90/414/ECSC), OJ, No.L213, 9.8.1990, pp.3-4; The Council of the European Communities, Council Regulation (EEC) No 2340/90 of 8 August 1990, OJ, No.L213, 9.8.1990, pp.1-2; European University Institute, European Political Cooperation Documentation Bulletin, Vol.8, 1992, pp.262-263, AEI; European University Institute, European Political Cooperation Documentation Bulletin, Vol.7, 1991, pp.333-334, AEI; European University Institute, European Political Cooperation Documentation Bulletin, Vol.9, 1993, p.364, AEI; European Commission: The Bulletin of the European Communities, No.4, 1993, p.79, AEI.

<sup>②</sup> 针对阿塞拜疆的制裁案由“欧洲安全与合作组织”(OSCE)于1992年发起,迄今仍未终止。有研究将其归类为欧盟框架内的域外制裁案。尽管欧共体也曾就纳戈尔诺-卡拉巴赫问题发表声明,但从EPC、斯德哥尔摩国际和平研究所(Stockholm International Peace Research Institute: SIPRI)及英国等成员国发布的官方信息判断,该案件更多地由成员国依据OSCE决议独立实施。参见 European Commission, “Bulletin of the European Communities,” No.5, 1992, p.106, AEI; SIPRI, “OSCE Arms Embargo on Nagorno-Karabakh (Azerbaijan),” [https://sipri.org/databases/embargoes/eu\\_arms\\_embargoes/azerbaijan](https://sipri.org/databases/embargoes/eu_arms_embargoes/azerbaijan); “UK Sanctions Relating to Armenia and Azerbaijan,” <https://www.gov.uk/government/collections/uk-sanctions-on-armenia-and-azerbaijan>.

体政策的执行环节实施加权多数制。首脑会议在涉及 CFSP 大政方针的决定权得到强化,但欧洲议会涉足 CFSP 立法决策的诉求仍未能实现,欧洲法院也没有获得该领域的直接司法管辖权。欧盟委员会在涉外事务中的执行权得到强化,但其建构包括内政与外交在内的单一制共同体的主张却遭到成员国的普遍冷遇,欧盟最终依据卢森堡的提案形成了三大支柱的制度架构。<sup>①</sup>

上述“前进”尽管与部分成员国及欧盟委员会的诉求存在显著的差距,却为联盟域外制裁的进一步发展创造了条件。其一,解决了域外制裁长期面临的合宪性问题。EPC 框架内的域外制裁主要援引《建立欧洲经济共同体条约》第 113 条,但是该条款更多地关涉落实共同商业政策的决策权力、程序与机制等问题,<sup>②</sup>而且欧共体部长理事会在不同时期就第 113 条的适用性问题做出过不同的解释,从而招致部分成员国的质疑,甚至不同程度的抵制。<sup>③</sup>经《马约》修改后的欧共体条约在基本保留上述第 113 条的基础上,进一步在第 228a 条明确授权部长理事会,在必要的情况下依据 CFSP 的制度机制,采取措施限制或完全中断与第三国的经济关系。<sup>④</sup>

其二,域外制裁的决策机制得以简化,权力更加明确。EPC 框架内的“马尔维纳斯范式”,实际上是一个三维决策体系。最上层是首脑会议,其下是外长会议或共同体理事会,第三层是执行体系,主要由成员国的权力部门和欧盟委员会构成。欧盟框架内的首脑会议虽然在某些情况下也关涉域外制裁问题,但实际上只掌控大政方针,具体的决策权完全由 CFSP 框架内的部长理事会掌握。

其三,域外制裁的决策与行动效能得以进一步提高。《马约》第五编(Title V.)第 J8 条规定,CFSP 整体上依据全体一致通过的决策方式形成决议,但第 J3 条又做出补充规定,实施环节可以采取加权多数制做出决定,CFSP 的决策效率及行动效能因此较 EPC 得到一定程度的改善。<sup>⑤</sup>

<sup>①</sup> The Intergovernmental Conference (IGC) on Political Union, CVCE.

<sup>②</sup> Treaty Establishing the European Economic Community (Rome, 25 March 1957), pp.42-43, CVCE.

<sup>③</sup> 针对有关罗德西亚制裁案的议会质询,部长理事会认为第 113 条不具有适用性,原因是联合国实施制裁的目的是维护国际秩序与和平,欧共体共同商业政策条款不具有这样的主旨和目的。但在关于 1982 年对苏联贸易制裁的问题上,部长理事会认为第 113 条具有适用性,因为其主旨在于保障欧共体的核心利益不受侵害。但是,丹麦坚持第 113 条不具有适用性,因此没有参与 1982 年的对苏贸易制裁。参见 European Parliament, Written Question No 526/75 by Mr Pajijn to the Council of the European Communities (20 November 1975), OJ, No.C89, 16.4.1976, pp.6-7; European Parliament, Written Question No 135/82 by Mr Ephremidis to the Council of the European Communities (31 March 1982), OJ, No.C188, 22.7.1982, p.10; Joakim Kreutz, “Hard Measures by A Soft Power? Sanctions Policy of the European Union 1981-2004”。

<sup>④</sup> Treaty on European Union, Together with the Complete Text of the Treaty Establishing the European Community (92/C 224/01), OJ, No.C244, 31.8.1992, p.44, 78.

<sup>⑤</sup> Ibid., pp.94-96.

其四,域外制裁确立了相对稳定的两层级双轨制决策机制。与 EPC 范畴内相对多元甚至混乱的处置路径不同,《马约》就 CFSP 框架内域外制裁相关的决策机制做出了相对明晰的界定,即学界论及的“两步决策”程序。<sup>①</sup>需要补充的是,欧盟框架内的这一“两步决策”程序,在执行层面上又体现出明显的双轨制特点。首先,部长理事会在一致通过的前提下,就某一域外制裁问题形成“共同立场”(Common Position),并进一步做出对成员国和欧盟权力机构都具有管辖效力的“决定”(Decision)。其次,在欧盟委员会的建议下,部长理事会就联盟专有权领域内的问题,以加权多数制的投票形式,通过具有完全效力和直接效力的“条例”(Regulation)。与此同时,成员国权力部门依据欧盟理事会的决定,采取相应的制裁措施。除 2003 年针对古巴的外交与文化制裁外,<sup>②</sup>欧盟 1994 年至今的自主性域外制裁总体上都没有突破这一“双轨”制裁机制。需要强调的是,《马约》生效前发起的域外制裁案,除对华武器禁运这一特例外,其他执行的案件都依据上述“两步决策”程序予以了合规化处理。

(2) CFSP 的进一步变革与欧盟域外制裁的规范化。截止到 2004 年 5 月欧盟的首轮东扩,CFSP 的进一步改革主要是通过《阿姆斯特丹条约》和《尼斯条约》实现的。但由于成员国间的分歧,有关的改革更多地局限于 CFSP 的执行层次。其一,建立处置具体问题的“政策计划与早期预警单元”,设立强化轮值主席国职能的 CFSP“高级代表”,CFSP 的效能因此从上下两个端点得以加强。

其二,引入“建设性弃权”(Constructive Abstention)机制,弃权的成员国不受该法案的约束,法案的效力也不因成员国的弃权而受到影响。欧洲议会及欧盟委员会曾明确反对 CFSP 框架内的全体一致议决制,但英国等成员国拒绝在外交与安全领域全面普及加权多数制,“建设性弃权”制的引入实际上是双方妥协的结果。

其三,“强化合作”(Enhanced Cooperation)机制扩及 CFSP。但是,引入 CFSP 的实

<sup>①</sup> 王磊、刘建伟:《欧盟对外制裁决策:制度设计与影响因素》,载《国际观察》,2016 年第 1 期,第 135-146 页。

<sup>②</sup> 1996 年 12 月,欧盟在 CFSP 框架内通过旨在推动古巴向民主政治转型的共同立场,规定理事会将直接督促共同立场的执行,并依据该共同立场对古巴的所谓民主与人权问题进行定期评估。2003 年 3 月,古巴逮捕 75 名持不同政见者,并对 3 名被认为是美国雇佣兵的船只劫持者做出死刑裁定。欧盟于同年 3 月 25 日、4 月 14 日、4 月 18 日连续发布谴责声明。2003 年 4 月 30 日,欧委会宣布终止古巴申请加入《科托努协定》的谈判。6 月 5 日,欧盟发布对古巴实施制裁的主席国声明:限制双边高层互访、减少成员国对涉及古巴文化活动的参与、邀请古巴国内持不同政见者参加国庆日活动、继续推进对古巴共同立场的评估。2008 年古巴释放了部分持不同政见者,欧盟取消了部分制裁。随着劳尔·卡斯特罗(Raúl Castro)取代菲德尔·卡斯特罗(Fidel Castro)主导古巴政局,欧盟于 2009 年 6 月终止了对古巴的全部制裁。The Council of the European Union, Common Position of 2 December 1996 (96/697/CFSP), OJ, No.L322, 12.12.1996, pp.1-2; Declaration of the Presidency, on Behalf of the European Union, on Cuba, Brussels, June 5, 2003, Appendix X, in Joaquín Roy, “The European Union Perception of Cuba: From Frustration to Irritation,” *Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series*, Vol.3, No.2, 2003, p.43, AEI; Clara Portela, *European Union Sanctions and Foreign Policy: When and Why Do They Work?* pp.108-112.

际上是一个受限的强化合作机制,并且同样是一个折中的结果。法德等成员国主张将“西欧联盟”(West European Union, WEU)引入 CFSP,以提高欧盟的对外行动能力,但英国等成员国担心 WEU 的欧盟化将对美欧关系及北约产生负面影响,因此坚决反对。作为妥协,英国、爱尔兰及瑞典等认可法德在 CFSP 实施强化合作机制的主张,其他成员国则同意强化合作仅局限于已实现全体一致议决的政策范围之内,并且不涉及军事与防务问题。<sup>①</sup>

与 CFSP 上述整体意义上的进步相比,这一时期域外制裁制度机制的变化相对更为显著,集中体现在规范化与标准化水准的提高。2003 年 12 月,欧盟出台《CFSP 框架内限制性措施(制裁)实施与评估指南》,就有关的概念定义、主旨目标、法律依据、指导原则、制裁手段、对象识别、司法管辖,以及发起、评估、终止、豁免等内容做出了较为详尽的规定。<sup>②</sup> 2004 年 6 月,欧盟出台了更加简约的“域外制裁十大指导原则”。<sup>③</sup>

与此同时,欧盟进一步强化了域外制裁执行层面的机制建构。2004 年年初,欧盟在“外交顾问工作组”(RELEX)的框架内,增设了相对独立的、专门负责域外制裁事务的工作组(RELEX/Sanctions),其核心职能是在上述原则与指南的指导下,通过加强信息交流与经验共享,不断提高包括成员国专属权领域内的欧盟域外制裁的有效性与统一性。<sup>④</sup>自此,欧盟二十余年政出多门甚至无序的域外制裁,逐步纳入相对明晰的原则与规范体系。

(3)《里斯本条约》框架内的 CFSP 与欧盟“地平线制裁机制”(Horizontal Sanction Regimes)的缘起与发展。《里斯本条约》框架内的 CFSP,其变革更多地体现在法理学的范畴。早在 1990 年年底的罗马政府间会议期间,共同体委员会及欧洲议会就明确提出建立包括内政与外交、经济与金融在内的单一制共同体。这一主张在 2005 年遭到否决的《欧盟宪法条约》中得到充分的体现。2007 年 12 月签署的《里斯本条约》,很大程度上继承了《欧盟宪法条约》的核心内容,《马约》建构的三大支柱最终得以合并,欧盟据此继承了三大共同体的国际法人资格。尽管《欧洲联盟运行条约》明确罗列的欧盟专有权和共享权没有包括外交与安全领域的权力,但《欧洲联盟条约》第 24 条却

① The Provisions of the Treaty of Amsterdam, CVCE; The Nice European Council, CVCE.

② Council of the European Union, “Guidelines on Implementation and Evaluation of Restrictive Measures (Sanctions) in the Framework of the EU Common Foreign and Security Policy (Doc15579/03),” Brussels, 3 December 2003.

③ Council of the European Union, “Basic Principles on the Use of Restrictive Measures (Sanctions) (Doc 10198/04),” Brussels, 7 June 2004.

④ Council of the European Union, “Monitoring and Evaluation of Restrictive Measures (Sanctions) in the Framework of CFSP: Establishment of A ‘Sanctions’ Formation of the Foreign Relations Counsellors Working Party (RELEX/Sanctions) (Doc 5603/04),” Brussels, 22 January 2004.

明确规定:“联盟关涉共同外交与安全政策事务的权能,应覆盖外交政策的全部领域,以及涉及联盟安全的一切问题”。<sup>①</sup> 上述变化意味着,《里斯本条约》框架内的 CFSP 对成员国的规约效力得以进一步强化。

《里斯本条约》对于欧盟域外制裁的影响同样体现在法理层面。《欧洲联盟运行条约》第五部分专设了独立的一编,即“限制性措施”(第四编)。尽管该编的具体条款更多地属于对既成事实的法理性肯定,以及对既有条文更加明晰的表达,但其意义不容小觑,即欧盟长达约三十年的域外制裁实践,首次“落户”于具有宪法意义的基础条约。<sup>②</sup>

具体到域外制裁的实践,其影响集中体现在三个方面:第一,域外制裁的力度得以进一步加强,仅 2011 年欧盟就自主发起了针对伊朗、波黑等五国的制裁;第二,制裁手段更加多样,“巧制裁”(Smart Sanctions)及“靶向制裁”(Targeted Sanctions)得以进一步加强;第三,正式确立所谓的“地平线制裁机制”。此类制裁虽然波及相关主权国家及其管辖范围内的各种行为体,但发起制裁的核心动因是某一类被欧盟认定为具有普遍危险与危害的问题与现象,也包括与欧盟所主张的价值观念相冲突的问题,制裁的具体对象一般都具有跨国性。早在 2001 年“9·11”事件发生后不久,欧盟就针对恐怖主义推出了“问题导向”的跨国制裁。2017 年以来,欧盟相继推出了限制化学武器扩散、防范网络攻击、保护人权等跨国制裁机制,其中有关网络与人权的制裁波及中国的自然人和法人实体。<sup>③</sup>

需要补充的是,欧盟域外制裁制度机制仍存在统协效力不足的问题,这一点在 2022 年 6 月初的对俄原油制裁问题上有所体现,相关制裁措施遭到普遍的批评与质疑。然而,匈牙利相对强硬的立场,以及欧盟理事会做出的特别安排,并未突破“建设性弃权”的制度规范。另外,匈牙利事实上还拥有另一项关键性权力,即在关涉国家核心利益的问题上,成员国拥有近似于否决权的阻滞权。<sup>④</sup> 由此可见,“失败”中不断“前进”的欧盟域外制裁依然面临挑战。

<sup>①</sup> Consolidated Versions of the Treaty on European Union (TEU) and Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU), OJ, No.C202, 7.6.2016, p.30, 41, pp.51-52.

<sup>②</sup> Ibid., p.144.

<sup>③</sup> EU Sanctions Map, <https://www.sanctionsmap.eu/#/main>.

<sup>④</sup> 1965 年 7 月初,法国因农业、超国家机构扩权以及决策机制改革等问题,缺席抵制欧共体逾半年之久,即欧共体历史上的“空椅危机”(Empty Chair Crisis)。1966 年 1 月,六国签订《卢森堡协定》,主要内容是成员国在关涉国家核心利益问题上,拥有阻滞法案通过直到达成全体一致同意的决定性权力。《卢森堡协定》因没有对核心利益做出基本界定备受争议,欧委会及欧洲法院拒不承认该协定的合法性,但法国直至 2003 年还曾在共同农业政策问题上诉诸《卢森堡协定》。The Luxembourg Compromise (January 1966), CVCE; EurWork, Luxembourg Compromise, <https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/industrial-relations-dictionary/luxembourg-compromise>.

#### 四 实证检视:运行中的欧盟域外制裁

从相对实证的角度来看,学界迄今较为深入的研究主要集中在《马约》生效以来,欧盟的域外制裁及相关问题,<sup>①</sup>对于20世纪七八十年代其初始阶段的关注明显不足,尤其缺乏较为全面的系统性考察。鉴于此,本文将依据欧盟/欧共同体发布的声明、决议、共同立场、决定、条例、议会质询,同时结合联合国安理会有关制裁决议,着重解决欧盟的域外制裁“是什么”的问题,即欧盟迄今为止究竟发起并实施了多少起制裁案件?与联合国安理会框架内的制裁案件形成了怎样的交集?欧盟近半个世纪的域外制裁究竟经历了怎样的流变、形成了何种运行轨迹?

依据本文的考察与梳理,从1979年11月伊朗德黑兰人质危机到2022年2月乌克兰危机爆发,欧盟在EPC和CFSP框架内发起和实施了75起域外制裁案件,直接波及包括中国在内的53个国家和地区。其中欧盟自主发起的案件47起,其余28起与联合国安理会框架内的制裁案件存在不同程度的交集,<sup>②</sup>具体包括三种情况:一是直接执行的案件,如针对中非、也门等国的制裁案;二是扩大执行的案件,即在安理会决议的基础上,增加制裁项目或扩大制裁对象等,如针对南苏丹、几内亚比绍等国的制裁;三是延后执行的案件,具体涉及南非、索马里及利比里亚三个制裁案(见表1)。<sup>③</sup>

需要补充的是,欧盟对于安理会框架内的制裁案,实际上采取的是有选择的执行策略,除上述三种处置路径外,还存在不介入的情况,例如,安理会针对罗德西亚和卢旺达的制裁决议,实际上是由成员国在EPC和CFSP框架外独立执行,因此未纳入表1的统计范围。<sup>④</sup>

<sup>①</sup> Francesco Giumelli, Fabian Hoffmann and Anna Książczaková, “The When, What, Where and Why of European Union Sanctions,” *European Security*, Vol.30, No.1, 2021, pp.1-23; Patrick M Weber and Gerald Schneider, “Post-Cold War Sanctioning by the EU, the UN, and the US: Introducing the EUSANCT Dataset,” *Conflict Management and Peace Science*, Vol.39, No.1, 2022, pp.97-114.

<sup>②</sup> 联合国安理会发起的具有强制执行效力的制裁案总计30起:罗德西亚(1968-1979),南非(1977-1994),伊拉克(A1990-2003, B2003-),南斯拉夫(1991-1996),利比亚(A1992-2003, B2011-),索马里(1992-),海地(1993-1994),安哥拉(1993-2002),卢旺达(1994-2008),利比里亚(A1995-2001, B2001-2003, C2003-2016),塞拉利昂(1997-2010),南联盟(1998-2001),基地组织与伊斯兰国(1999-),阿富汗塔利班(1999-),埃塞俄比亚与厄立特里亚(2000-2001),科特迪瓦(2004-2016),刚果(2004-),苏丹(2005-),黎巴嫩(2005-),伊朗(2006-2015),朝鲜(2006-),几内亚比绍(2012-),中非共和国(2013-),也门(2014-),南苏丹(2015-),马里(2017-),参见United Nations Security Council, <https://www.un.org/securitycouncil/sanctions/information>.

<sup>③</sup> 安理会对南非、利比里亚和索马里的制裁开始阶段由成员国独立实施,1986年、2001年和2002年之后分别纳入欧共体和欧盟正式的制度机制。参见Council Common Position of 7 May 2001(2001/357/CFSP), OJ, No.L126, 8. 5. 2001, p.1; Council Common Position of 10 December 2002(2002/960/CFSP), OJ, No.L334, 11. 12. 2002, p.1。

<sup>④</sup> 参见Johanne Døhlie Saltnes, “Norm Collision in the European Union’s External Policies: The Case of European Union Sanctions Towards Rwanda,” *Cooperation and Conflict*, Vol.52, No.4, 2017, pp.553-570。

表 1 1980-2022 年 EPC 和 CFSP 框架内发起和实施的域外制裁案

序号	对象	时间	序号	对象	时间	序号	对象	时间
1	苏联(EU)	A1980-1981 B1982-1983	21	塞拉利昂(UN)	1997-2010	41	南苏丹(UN EU)	2011-
2	伊朗(UN EU)	A1980-1981 B1984-1985 C2007- D2011-	22	白俄罗斯(EU)	A1997- B1998-1999	42	突尼斯(EU)	2011-
3	阿根廷(EU)	1982-1982	23	印度尼西亚(EU)	1999-2000	43	埃及(EU)	2011-2021
4	伊拉克(UN EU)	A1984-1985 B1990-2003 2003-	24	埃塞俄比亚(UN)	1999-2001	44	几内亚比绍(UN EU)	2012-
5	南非(UN EU)	1986-1994	25	厄立特里亚(UN EU)	A1999-2001 B2010-2018	45	中非(UN)	2013-
6	叙利亚(UN EU)	A1986-1994 B2005- C2011-	26	恐怖主义(EU)	2001-	46	俄罗斯(EU)	2014-
7	利比亚(UN EU)	A1986-2004 B2011-	27	北马其顿(EU)	2001-2009	47	克里米亚(EU)	2014-
8	中国(EU)	1989-	28	利比亚(UN)	2001-2016	48	乌克兰(EU)	2014-
9	缅甸(EU)	1990-	29	基地组织(ISIS)(UN EU)	2002-	49	也门(UN)	2014-

10	前南斯拉夫 (UN EU)	1991-1996	30	津巴布韦 (EU)	2002-	50	布隆迪 (EU)	2015-
11	刚果(金) (UN EU)	1993-	31	索马里 (UN)	2002-	51	马里 (UN EU)	2017-
12	海地 (UN)	1993-1994	32	摩尔多瓦 (EU)	2003-	52	委内瑞拉 (EU)	2017-
13	尼日利亚 (EU)	1993-1999	33	古巴 (EU)	2003-2009	53	化学武器 (EU)	2018-
14	安哥拉 (UN)	1993-2002	34	前南法庭 (EU)	2003-2012	54	马尔代夫 (EU)	2018-2019
15	苏丹 (UN EU)	1994-	35	科特迪瓦 (UN EU)	2004-2016	55	尼加拉瓜 (EU)	2019-
16	阿富汗 (塔利班) (UN EU)	1996-	36	乌兹别克 (EU)	2005-2009	56	土耳其 (EU)	2019-
17	美国 (EU)	1996-	37	黎巴嫩 (UN EU)	A2005- B2006- C2021-	57	网络安全 (EU)	2019-
18	克罗地亚 (EU)	1996-2000	38	朝鲜 (UN EU)	2006-	58	人权 (EU)	2021-
19	南联盟 (塞尔维亚和黑山) (UN EU)	1996-2014	39	科摩罗 (EU)	2008-2008	59	顿涅斯克 (EU)	2022-
20	波黑 (EU)	A1996-2006 B1997-1998 C1997-2018 D2011-	40	几内亚 (EU)	2009-			

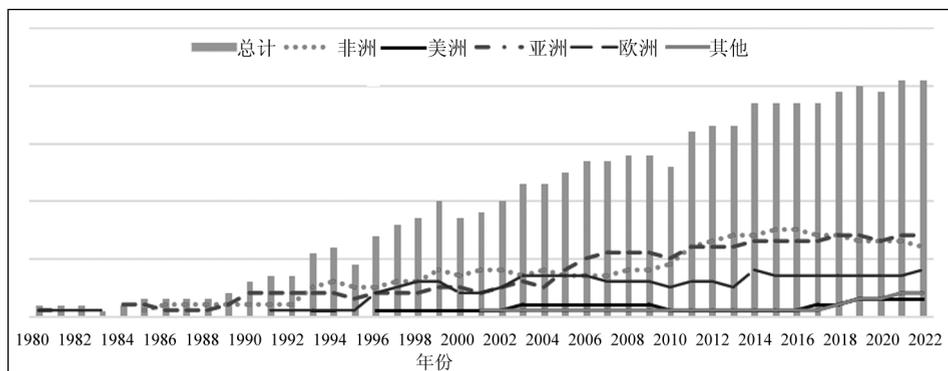
注:表由作者自制。EU 表示欧盟自主发起的案件,UN 表示联合国发起的案件,A、B、C、D 为针对同一制裁对象实施的多个案件序号。

从实施的年度案件数量来看, 欧盟四十余年的域外制裁大体经历了三个时期。一是 20 世纪 80 年代的初始阶段。尽管伊朗德黑兰人质危机及苏联的扩张行为激发了欧共体早期的域外制裁行动, 但由于缺乏有效的制度平台, 加之成员国在多数的重大国际问题上均存在分歧, 整个 80 年代域外制裁实际上处于缓慢演进的状态。1980 年 1 月至 1992 年 2 月《马约》签署的 12 年间, 欧共体年均执行域外制裁案不足 4 起。

二是 1993 年至 2009 年的成熟期。有两方面因素推动域外制裁在这一阶段的发展趋向成熟。一方面, 冷战的终结, 特别是苏联的解体, 解除了欧盟长期面临的外部压力; 另一方面, CFSP 以及 RELEX/Sanctions 等框架的建构与设立, 克服了域外制裁长期面临的制度与机制缺陷。

三是《里斯本条约》生效以来的高发期。这一阶段年均执行域外制裁案件近 36 起, 较 20 世纪 80 年代增长近 10 倍。高发期的促动因素更加多样化。首先是欧盟周边危机频发, 如格鲁吉亚危机、克里米亚危机、乌克兰危机等; 其次是欧盟内部问题不断, 如欧债危机、难民危机以及脱欧危机等, 欧盟需要强化涉外行动来转移民众的视线; 再次是欧盟战略自主诉求的提出与强化, 客观上要求其加大域外制裁的行动力度(见图 2)。

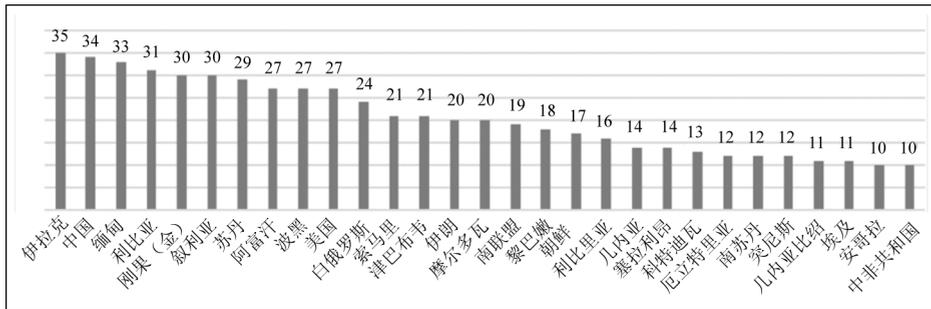
图 2 1980-2022 年欧盟域外制裁案执行统计图示



注: 图由作者自制。

亚洲和非洲显然是欧盟域外制裁的“重灾区”。42 年间, 欧盟年均执行域外制裁案件近 20 起, 其中 15 起指向亚洲和非洲国家。如果仅从遭受欧盟制裁自然年的累加值来看, 即不重复计算同一年度内针对同一国的多个制裁案, 42 年间达到 10 年及以上的国家共 29 个, 其中 24 个为非洲和亚洲国家(见图 3)。

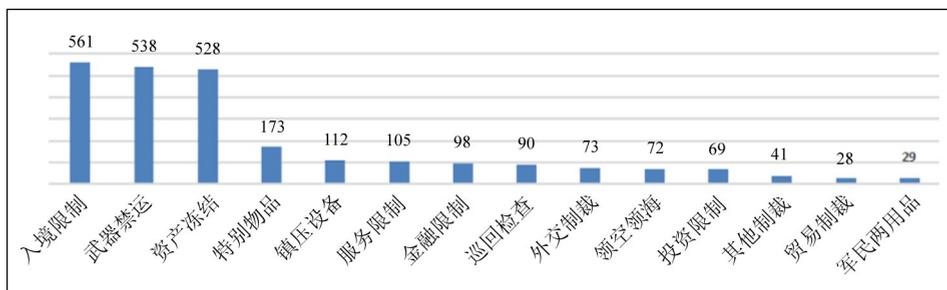
图 3 受欧盟制裁累计 10 年以上的国家与地区(单位:年)



注:图由作者自制。

与联合国框架内的制裁案件相比,欧盟更加注重“靶向制裁”和所谓“巧制裁”。其一,20世纪90年代中后期以来,欧盟逐步减少了只具形式意义的外交与文化制裁;其二,为了降低对自身经济利益的损害,欧盟逐步将全面禁止出口与进口的综合性贸易禁运措施,调整为指向性更加明确的资产、金融、投资、服务,以及特别物品冻结与限制等“巧制裁”;其三,在传统的武器禁运基础上,又辅以军民两用类物品,以及增加对警用设备、车辆等可能用于镇压民众抗议与游行等物品的限制(见图4)。

图 4 1980-2022 年欧盟域外制裁措施实施频次(次/年)



注:图由作者自制。

回看欧盟 42 年域外制裁的发展历程不难发现,迄今相对成熟的制度机制及制裁绩效,实际上经历了一个挫折不断的、渐进式的演化历程。就制度机制而言,总体上经历了一个由体制外到体制内的发展进程。就制裁手段与方式的变化来看,大体经历了从“综合性制裁”到“靶向制裁”,再到突破主权界域的“地平线制裁机制”三个发展阶段。

## 五 中间地带理论及其与实践的洽合

本文从规范和实证两个维度,较为系统地考察了 FFF 的理论架构,以及欧盟域外制裁的演进历程与整体样貌,旨在从源头和发展进程等多个维度系统地把握欧盟的涉外制裁,并修正某些偏离客观的认知。需要明确的是,前述的规范和实证分析都指向一个核心问题,即危机的作用。就这一意义而言,FFF 事实上与新功能主义具有相对更高的关联度。

早在 1970 年,新功能主义的主要代表人物施密特(Philippe Schmitter),就危机与一体化的关系建构了一个广受学界关注的三维模型。他发现,基于政府间条约授权的区域性组织一旦建立,其行为便会局限于条约规定的任务范围,从而进入一个对外界反应相对冷漠的故步自封的状态。在此条件下,只有面临较为严重的危机,区域性组织才可能摆脱冷漠状态促动一体化向纵深发展。

施密特的危机模型实际上是一个具有一定自主循环功能的三维体系。其一,外部的刺激。外部环境变化产生的初步刺激,即危机对国家及地区层面制度结构、价值观念、战略选择、决策风格,以及各种行为体产生的外生性刺激。当这类刺激达到一定的临界值,就会促动包括各种行为体在内的制度结构、价值观念等发生一系列变化。

其二,可能的变化方向。由于危机对区域性制度安排、对国家和非国家行为体的作用效果和程度存在差异,摆脱冷漠状态的区域组织的行动方向可能存在多样性。尽管“外溢”居于主导地位,但也不能完全排除其他变化方向:一是“增强”(Build-up),即区域性组织的决策自主性或集体机制的行动能力得到扩展,但没有扩及新的任务范围;二是“环溢”(Spill-around),即区域组织的任务范围得到扩展,但其权威没有得到相应的增加,或仍处于相对冷漠的状态;三是“紧缩”(Retrench),即区域组织的权威得以减少,但成员国间的协作获得了扩展;四是“回溢”(Spill-back),即区域组织的任务范围和权威都出现了收缩。

其三,超越与突破。施密特虽然没有完全排除“回溢”等其他演变方向的可能性,但认为走出冷漠状态的欧盟/欧共体,大概率会推动经济一体化向政治一体化的迈进。一方面,成员国内置身于这一决策循环体系中的有关行为体,在危机促动下将开展更具综合性的跨领域政策协调,其结果将提高超国家层面集中管理机制的制度化水平,从而推动共同体在整体规划、预算税收、财政补贴等具体政策领域呈现出日益显著的联邦化特点。另一方面,国家层面居于主导地位的党派联盟,在危机推动下将逐步趋

向于跨国国家间的政党联动与协调,从而为欧盟/欧共体政党制度的形成奠定基础。一旦跨国政党体系得以形成,五年轮选的欧洲议会将得到欧盟/欧共体公众的普遍认可,并最终催生完全依赖透明选举而非成员国暗中交易的欧盟政府的问世。<sup>①</sup>

相比较而言,施密特危机模型中区域组织的不同发展方向,与 FFF 理论体系中决策者面临的策略选择具有一定的吻合性。“回溢”近似于“失败的退步”,即面临危机的共同体放弃超国家层面既有的制度建构,直接退回到成员国各自为政的原初状态。“回溢”虽然偶有发生,但总体上属于“小概率”事件。“外溢”一定程度上等同于前述的根本性解决方案。虽然能够一劳永逸地化解危机,但由于成员国间的矛盾与分歧,客观上成为最不具有可行性的危机解决方案。“增强”“环溢”“紧缩”在内涵上更多地接近于前述的权变性策略选择。虽然不能从根本上解决问题,但可以暂时化解危机,成员国间达成一致的难度相对较低,客观上成为一体化最具可行性且发生频率最高的路径选择。

施密特的危机模型与 FFF 都以欧洲统合进程中的危机为立论基础,但后者的理论解构与预判显然较前者更加贴近欧洲一体化的实践,原因主要体现在以下四个方面。

第一,施密特的模型完全立足于“良性危机”(Good Crisis),即危机对共同体及一体化并不会产生根本性损害,其消极影响仅局限于促动区域性组织摆脱故步自封的冷漠状态。FFF 则更多地聚焦于债务、难民、脱欧等“恶性危机”(Bad Crisis),即对欧盟及一体化本身的存续构成直接威胁的危机。事实上,欧洲一体化更多地面临“恶性危机”而非“良性危机”,因此,FFF 的学理考察更加贴近欧盟的实际统合进程。

第二,施密特虽然也论及国家行为体,但认为决定一体化走向的核心角色是区域性组织及超国家层面的有关行为体。在其危机模型中,国家行为体与其他非国家行为体一样均处于受动地位。与此不同,FFF 在认可超国家行为体作用的基础上,更加突出国家行为体的主导作用。回看《罗马条约》生效以来欧洲一体化经历的每一次重大转折与危机,成员国特别是大国显然更具影响力。

第三,施密特的危机模型尽管包含了“回溢”等其他变化方向,但居于主导地位的是“外溢”,因此体现出明显的“偏爱一体化的倾向性”(Pro-integration Bias)。需要明确的是,“外溢”虽然能够从根本上化解危机,但客观上是一体化进程中发生频率最低

<sup>①</sup> Philippe Schmitter, "A Revised Theory of Regional Integration," *International Organization*, Vol.24, No.4, 1970, pp.836-868; Zoe Lefkofridi and Philippe Schmitter, "Transcending or Descending? European Integration in Times of Crisis," *European Political Science Review*, Vol.7, No.1, 2015, pp.3-22.

的选择路径。FFF 认同根本性解决方案的价值与意义,但认为权变性策略是一体化的主导发展方式,且一体化不能完全杜绝“失败的后退”。

第四,施密特危机模型的参照系是六国共同体,并未将日益增多的成员国,以及由此导致的制度机制的复杂化纳入考察的范围。另外,按照新功能主义的理论预判,共同体的终级制度形态近似于加拿大或瑞士的松散联邦制。现实中的欧盟实际上更具复杂性,其在经贸领域体现出部分联邦制的分权特点,在外交等高政治领域则形成某些邦联制的制度安排,在军事与安全等领域仍局限于一般国际组织的政府间合作水平。FFF 实际上是由金融与货币、商业与竞争、外交与安全、法治与新冠肺炎疫情等一系列具体研究议题构成的综合性理论体系,其理论贡献在于对新功能主义与政府间主义通约的基础上,更加突出了欧盟介于联邦与邦联之间的“中间性”制度特点。

具体而言,FFF 对政府间主义和新功能主义的通约,主要是基于两个修正实现的。其一,霍夫曼和莫劳夫奇克等学者突出的国家主导性,在不断发展与完善的超国家制度体系及其产生的路径依赖等因素的影响下受到制约;其二,哈施与施密特等学者的外溢论,主要基于一体化与非一体化领域间的矛盾与冲突而形成,更多地解决了广度意义上的扩展问题。FFF 在此基础上更加突出了一体化不断深化的运行机理,并通过突出问题与危机的外溢,体现了成员国独特的角色与作用。

FFF 虽未提出完全不同于政府间主义和新功能主义的理论主张,但是国家与超国家事实上是具有联动关系的“共生体”,即国家与超国家互为存在的前提与条件。在全球化及区域一体化不断深化的总体趋势下,两者的联动与共生关系在某些方面得到了进一步强化。然而,政府间主义与新功能主义以国家与超国家对立为前提的理论主张,客观上使自身陷入极端化的国家主义或超国家主义的理论桎梏。面对这一困局,FFF 推动两者在国家与超国家二元对立的窘境中,实现了向“中间地带”的大踏步后退。就这一意义而言,FFF 可谓是具有开拓性的“中间地带理论”。

“中间地带理论”的主要特点是与实践相对更高的契合度。伯格曼(Julian Bergmann)等学者曾将 CSDP 范畴内的 FFF 作用机理,进一步分解为三个阶段、六个环节,并且就每个阶段与环节对应的关联与影响因素做出了归结。<sup>①</sup> 如果将欧盟的域外制裁纳入伯格曼的这一分析框架不难发现,尽管面临的具体危机与问题不同,但延续近半个世纪的涉外制裁也体现出循环往复、螺旋式上升的三段式发展特点(见表 2)。

<sup>①</sup> Julian Bergmann and Patrick Müller, “Failing Forward in the EU’s Common Security and Defense Policy: the Integration of EU Crisis Management,” pp.1669–1687.

表2 欧盟域外制裁的三段式发展进程及其关联因素

进程与阶段	域外制裁“失败的前进”因果机制	关联与反馈
政府间谈判	(1)重大国际事件与危机催生根本性制度变革压力,拓宽共同体层面实现妥协的范围(南非问题、德黑兰危机、阿富汗危机、波兰问题、马尔维纳斯危机); (2)围绕制度变革的政府间冲突与博弈;	(1)联盟及成员国认定危机对既有制度构成实质性威胁,变革压力增升;核心成员国发挥组织角色; (2)成员国利益诉求相异(“所罗门声明”、《廷德曼斯报告》《道奇报告》);激烈的政府间谈判导致最低标准的解决方案(《伦敦报告》《单一欧洲法令》);
政府间谈判 间隔期	(3)域外制裁进一步拓展,超国家与政府间安排的冲突依然存在(罗德西亚、德黑兰、马尔维纳斯范式并存); (4)外溢压力与政策性反馈推动新的集体行动不断发展(马尔维纳斯范式逐步占据主导);	(3)既有问题导致制度的功能性失调,并被决策者认知为功能性外溢;超国家行为体利用自身在欧盟制度体系内的地位,通过发挥政策推动者角色促进一体化的深化,使其权威得以增强;域外制裁的程序与权能因新信息与新经验的获取发生变化;成员国间利益分歧依旧,仍缺乏达成共识的共同意愿; (4)零散性变革仅能局部克服既有的制度缺陷;
政府间谈判	(5)外生性危机进一步暴露欧盟的制度性缺陷(冷战终结、伊拉克入侵科威特、“9·11”恐怖袭击); (6)累进式变革经验促动对新危机的回应,从而推动域外制裁“失败的前进”循环发展	(5)国家与超国家行为体认定危机对既有制度构成实质性威胁,制度变革压力上升;核心成员国发挥组织者角色; (6)制度变革反映过往的经验及制度创新(《马约》与合宪性问题的化解、两层级双轨制决策机制的正式建立、域外制裁事务工作组的设立、“地平线制裁机制”)

注:表由作者参照伯格曼等学者的研究基础上自制。

## 六 结语

欧盟从根本上是两次世界大战的产物,其建构的初衷是通过消弭法德矛盾实现欧洲的持久和平。CFSP的主旨实际上是这一初衷在涉外领域的进一步体现,即建构安全的周边环境、促进第三国的稳定与繁荣。然而,制裁作为一种强力的涉外政策工具,并不必然能够解决问题,反而可能制造新的矛盾,欧盟通过制裁追求“共同安全”的努力,往往会导致“共同的不安全”。就这一意义而言,欧盟面临的难题是如何克服作为CFSP构成部分的域外制裁与整体政策目标之间产生的内在冲突。另外,欧盟在其战略自主的背景下不断增生制裁机制,其潜台词实际上是对第三国战略自主的否定,而新近建构的人权等“地平线制裁机制”,从根本上是欧盟突破主权规范、向域外输出自

身价值诉求的新载体。

就内涵而言,欧盟的涉外制裁属于政治一体化的范畴。回顾1969年海牙首脑会议以来的实践不难看出,经济先行且居于主导地位,始终是欧洲一体化的常态。无论是20世纪七八十年代的EPC,还是《马约》实施以来的CFSP,事实上均发挥着辅助性功能。然而,乌克兰危机爆发以来,欧盟对乌克兰“无微不至”的帮助与援助,以及对俄罗斯“无所不及”的制裁和打压,不仅颠覆了经济先行的一体化传统,而且将具有意识形态倾向性的政治问题置于统协一切的优先地位。对于一个差异性与同一性同样显著的27国共同体,政治主导显然不具有可行性。一方面,很难形成27国一致认可的政治主导方针;另一方面,超国家层面强制推行的政治主导进程,将直接危及联盟自身的凝聚力。就此而言,乌克兰危机推动下的欧盟域外制裁,未来面临的并不必然是“失败的前进”。

另外,政治一体化的必然结果是关涉安全问题的政治共同体的建构。卡尔·多伊奇(Karl Deutsch)将内涵多样、形态各异共同体划分为两个大类,即“混合型共同体”(Amalgamated Community)和“多元型共同体”(Pluralistic Community)。前者指原来相互独立的政治单位,通过一体化组成一个拥有统一政府的新的主权行为体,比如1787年之后的美国和1867年以来的加拿大等国家。新的主权行为体的建构,客观上否定了原有共同体的独立性。但是,欧洲的政治一体化并未复制美国及加拿大的联邦化道路,其中最大的不同在于主权融合基础上建立的欧盟,并未导致原有主权行为体的消失。后者指基于条约由彼此独立的主权行为体组成的政府间共同体,不涉及主权的融合与转移,比如“北大西洋公约组织”。<sup>①</sup>然而,欧盟的统合进程也没有遵循一般政府间组织的发展逻辑,其中最大的差异是欧盟在某些领域获得了主权行为体的权力禀赋与行动能力。

由此可见,欧洲的政治一体化事实上开启了“第三条道路”,欧盟客观上也成为有别于“混合型”和“多元型”的“新型”共同体。需要指出的是,迄今为止的欧洲一体化各大理理论流派,无论其具体的理论关切如何不同,但其最终的理论归宿无外乎两大取向,即国家主义与超国家主义,以此为基础形成的理论解构,客观上仅仅能够反映欧盟的“半壁江山”。就这一意义而言,规范意义上的欧洲一体化研究面临的紧迫性问题,可能不是新理论的创立,而是不同理论流派间的通约与融合。

(作者简介:贾文华,中国政法大学政治与公共管理学院国际政治系教授;责任编辑:蔡雅洁)

<sup>①</sup> Karl Deutsch et al., *Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience*, Princeton University Press, 1957, pp.5-6.