

欧盟的对外干预行动及其对软实力的影响*

杨 焯 陆 婧

内容提要:冷战结束以后,人们所期待的世界和平并没有到来,局部战争和冲突依然不断。在这种国际大背景下,合法、合理和有效的国际干预必不可少。目前,国际干预的主体主要有三种:联合国、美国或北约,以及正在逐步成熟的欧盟。而在利比亚战争中,欧盟的对外干预行动特征发生了显著的变化。本文将以利比亚战争为典型案例,分析欧盟的对外干预行动,并就欧盟对外干预对其软实力的影响做一评析。

关键词: 国际干预 欧盟对外干预 利比亚战争 软实力

自美国学者约瑟夫·奈(Joseph Nye)提出“软实力”理论以来,这一概念逐渐活跃于国际学术界以及各国政界,在对欧盟总体实力的评估中也受到高度关注。一方面,软实力反映了欧盟的特殊感召力,对那些希望加入欧盟的国家具有很强的吸引力;另一方面,软实力又涉及欧盟的国际形象,以及欧盟在国际上对其他国家产生的影响力。同样,欧盟的对外干预也涉及自身的国际形象和对其他国家产生的国际影响力。欧盟的干预手段不仅仅局限于军事手段,其民事手段发挥着更大的力量。欧盟内部的制度支撑、决策程序安排、组织机构的支持;对外行动的形式、目的和原则等等形成了一套具有欧盟特征的干预模式,通过这一模式表现出的文化理念、制度和政策因素成为其软实力的重要来源之一。

* 本文为同济大学“985 工程”哲学社会科学创新基地课题“国家结构实力研究”(项目代码:0703141002)的中期成果;同济大学“985 工程”二期建设项目“欧盟软实力研究”的中期成果。

一 国际干预的概念界定及欧盟的对外干预

“国际干预”是一个中性词,因为其形式多样、目的不同、性质不一以及手段的差异,所以对它不能一概而论。

“干涉”与“干预”因其基本意义一样,通常会出现混用的情况。但是“干预”是一个中性词,而“干涉”则是贬义词,通常是指在当前国际法背景之下,没有联合国授权的军事干预。国际法权威奥本海将“干涉”界定为:“一个国家为了维持或变更事物的实际情况而对另一个国家事务的专横干预(dictatorial interference)”,并且他认为:“真正的干涉总是专断的干预,而不是单纯的干预”,干预不应与斡旋、调停、调解或合作混为一谈,因为这些都不包含有专断的干预。^①国际干预的外延主要可概括为三种情况:经济技术干预、政治干预和军事干预。毫无疑问,违背一个主权国家的意志对该国使用武力,这本身就是干涉,其他非军事的措施,比如政治和经济制裁、武器禁运、国际刑事法庭审判等,也都可以看作针对一个主权国家的“强制性”或“非强制性”干涉的形式。^②

当今世界,国际干预的力量主要有三种:即联合国、美国(或者是以美国为首的北约)以及干预力量正在逐步发展的欧盟。

欧盟作为一个国际干预的后来者,有着和联合国和美国及其他国际组织不同的特点,这些特点来源于欧盟独特的历史文化、制度体系和价值观。欧盟的国际干预以欧盟内的各项法律为法理基础,以共同安全与防务政策为政策基础,依靠成员国力量采取切实行动,并成立了欧盟对外行动署这一专门机构协助欧盟外交与安全高级代表的工作。欧盟着重从政策机制和行动能力两大方面大力推进共同安全与防务建设,进一步完善了政策机制并建立了一支独立的军事力量。欧盟谋求在共同安全与防务政策(CSDP)框架内发展,以期使危机管理与冲突解决的“欧洲”方式逐步完善。^③截至2013年6月,欧盟共有8项军事行动,其中4项已经完成,4项正在进行中;19项民事行动,其中7项已经完成,12项正在进

① [英] 劳特派特:《奥本海国际法》(修订),北京:商务印书馆1981年版,上卷,第一分册,第229-230页;转引自魏宗雷、邱桂荣、孙茹:《西方“人道主义干预”理论与实践》,北京:时事出版社2002年版,第23-24页。

② Thomas G. Weiss, *Humanitarian Intervention: Ideas in Action*, Cambridge: Polity, 2007, p. 21.

③ 赵怀普:“冷战后欧洲人道主义干预:理论、政策与实践”,张蕴岭主编:《西方国际干预的理论与实践》,北京:社会科学文献出版社2012年版,第31页。

行中;另有1项半民事半军事行动已经完成。^①

二 逐步成熟的欧盟对外干预行动的主要特征

冷战期间,欧共体作为一个经济一体化组织,其国际干预行动主要以民事行动为主,在国际体系中也被视为一个民事力量。在南斯拉夫内战,尤其是波黑冲突中,欧洲国家暴露出自身政治上的软弱、外交上的内部分裂以及军事力量上的不足。鉴于此,欧洲国家开始加快发展属于欧洲的军事力量。在这一过程中,欧盟对外干预行动日趋成熟,主要具有以下几个特征:

第一,欧盟的国际干预处于共同安全与防务政策的框架内,并为其国际战略服务。

欧盟人道主义干预旨在以实施针对目标国的政治、民事和经济重建为基础,实行制止暴力的军事干预。在2003年12月,名为《更加美好世界中的安全欧洲》的欧洲安全战略报告指出,欧盟作为一个不可忽略的行为体,应该准备好承担起建立一个更美好世界的责任。报告将“主要的威胁”定义为恐怖主义、大规模杀伤性武器的扩散、地区冲突、失败国家以及有组织犯罪;并强调建立一个更为深入更有力的“欧洲安全与防务政策”,从而使得欧盟有能力管理人道主义危机、防止内部冲突、加强地区安全和建设可持续的伙伴关系。^②

第二,欧盟注重法理基础,强调国际干预的合法性。

^① “Overview of the Mission and Operation of European Union”, June 2013, <http://www.consilium.europa.eu/eeas/security-defence/eu-operations?lang=en>, last accessed on July 3, 2013.

^② Javier Solana, “A Secure Europe in a Better World: European Security Strategy”, December 12, 2003, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>, last accessed on July 7, 2013.

表 1 欧盟国际干预行动的法理依据与联合行动文件

行动名称(代号)	联合国文件或冲突各方决定(欢迎或授权)	当事方邀请	欧盟联合行动文件 ^①
波黑警察行动	安理会 1396 号决议	波黑当局邀请	2002/210/CFSP (2002/03/11)
马其顿军事行动 (协和行动)	安理会 1371 号决议	马其顿当局邀请	2003/92/CFSP (2003/01/27)
刚果民主共和国 军事行动(阿忒米 斯行动)	安理会 1484 号决议		2003/423/CFSP (2003/06/05)
马其顿警察行动 (半人马座行动)	安理会 1371 号决议	马其顿当局邀请	2003/681/CFSP (2003/09/20)
波黑军事行动 (木槿花行动)	安理会 1551 号决议、 1575 号决议		2004/570/CFSP (2004/07/12)
金萨沙警察行动	安理会 1493 号决议、 《联合国-欧盟危机管 理合作联合宣言》	刚果政府邀请	2004/647/CFSP (2004/12/09)
对达尔富尔非盟 特派团支持行动	安理会 1547 号决议、 1564 号决议、1575 号决 议、1590 号决议	非盟要求	2005/557/CFSP (2005/07/18)
亚齐监督行动	印尼政府与自由亚齐 运动组织签署的《谅解 备忘录》	印尼等东盟国家政 府邀请、自由亚齐 运动组织表示支持	2005/643/CFSP (2005/09/09)
巴勒斯坦领土警 察行动		巴勒斯坦当局邀请	2005/797/CFSP (2005/11/14)
马其顿警察顾问 小组	安理会 1371 号决议	马其顿当局邀请	2005/826/CFSP (2005/11/24)
拉法边界援助 行动	巴以《行动与进入协 定》	巴勒斯坦当局与以 色列政府邀请	2005/889/CFSP (2005/12/12)

① 这里列举的是决定欧盟实施行动的联合行动文件,另有相关任命、部署及其他文件,可参见欧盟理事会网站:<http://www.consilium.europa.eu>, last accessed on July 7, 2013。

刚果民主共和国 军事行动	安理会 1671 号决议		2006/319/CFSP (2006/04/27)
阿富汗警察行动	安理会 1746 号决议	阿富汗政府邀请	2007/369/CFSP (2007/05/30)
刚果民主共和国 警察行动	安理会 1756 号决议		2007/405/CFSP (2007/06/12)
乍得共和国与中 非共和国行动	安理会 1778 号决议		2007/677/CFSP (2007/10/15)
科索沃法治使团		科索沃当局邀请	2008/124/CFSP (2008/02/04)
几内亚比绍共和 国支持安全部门 改革行动		几内亚比绍共和国 当局邀请	2008/112/CFSP (2008/02/12)
格鲁吉亚监督 行动		格鲁吉亚政府邀请	2008/736/CFSP (2008/09/15)
索马里海军行动	安理会 1816 号决议、 1838 号决议、1846 号决 议、1851 号决议等		2008/851/CFSP (2008/11/10)
索马里军事行动	安理会 1872 号决议		2010/96/CFSP (2010/02/15)
南苏丹航空安全 的使命行动		南苏丹政府邀请	2012/312/CFSP (2012/06/18)
尼日尔萨赫勒 民事行动		尼日尔当局邀请	2012/392/CFSP (2012/07/16)
马里军事训练 行动	安理会 2085 号决议		2013/34/CFSP (2013/01/17)

资料来源:作者根据欧盟理事会网站: <http://www.consilium.europa.eu/eeas/security-defence/eu-operations.aspx?lang=en> 公布的资料整理,数据截至 2013 年 6 月。

从上述材料中不难发现,欧盟所有的国际干预行动,都具有充分的法理依据。而且,可以比较明确地将这些法理依据分为三类:第一类是联合国安理会的

相关决议;第二类是根据冲突各方的邀请,由欧盟作为第三方进行监督;第三类是当事方政府或者当局提出邀请,请欧盟部署行动或延长行动期限。但是以安理会决议为基础,并不意味着欧盟将自身的国际干预置于联合国的体制内进行,更谈不上欧盟是在联合国的领导之下。值得注意的是,欧盟作为对外干预主体时,其成员国的分歧往往会给整个行动带来更多的复杂因素,其法理性基础易受干扰。

第三,欧盟坚持发展独立的军事力量,其使用军事力量的意愿上升。

要进行国际干预,其重要前提便是需要有一支独立的军事力量。欧盟的整体军事实力仍然排在世界第二,其内部包含了两个核大国、高效的传统中等国家,以及各个较小的成员国各自所拥有的军事力量。与欧盟先前“民事力量”的身份相对照,欧盟对于使用军事手段的意愿大大提升了,对于军事手段的必要性和有效性也予以肯定。然而不可否认的是,欧盟的国际干预模式还存在许多困境。

第四,欧盟更加注重综合治理,并持续制度输出。

表1显示,欧盟严格意义上的军事行动只有八项。可见欧盟对于不同的干预对象和干预目的都谨慎选择相应的手段,而且这些干预的手段相当多样化,大多数军事干预也会与警察行动、监督行动等相配合。欧盟认为:“与冷战时期可见的大规模威胁不同,冷战后的这些新威胁没有一项是纯粹军事的,也不能通过单纯的军事手段来处理。应对每一项威胁都要运用混合手段。”^①这种干预方式一方面弥补了欧盟作为一个整体参与国际干预军事能力上的不足;一方面又与欧盟期望恢复秩序、关注综合治理以及制度输出的长期目标相符。

第五,欧盟偏好开放合作,重视开发利用各种民事危机管理资源,但坚持以欧盟领导为前提。

欧盟的国际干预行动经常会采取合作的方式进行。目前,欧盟与之合作的主体主要有两类:一类是非欧盟成员的主权国家合作;还有一类是与其他国际组织的合作。虽然欧盟非常偏向于多方合作,但是毋庸置疑的是:这种开放性合作必然不是平等的,各项干预行动的主导仍是欧盟。

^① Javier Solana, “A Secure Europe in a Better World: European Security Strategy”, December 12, 2003, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>, last accessed on July 7, 2013.

三 案例分析:利比亚战争中的欧盟干预行动

利比亚战争是欧盟《里斯本条约》生效以后所经历的第一次重大考验。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。^①虽然本文认为,做出这一定论还为时尚早,但不可否认的是,利比亚战争中的欧盟干预必然对欧盟往后的对外干预行为方式产生重要影响。

根据“保护责任”的预防、反应以及重建三项责任,^②可以将欧盟在利比亚的干预分为预防性干预行动、反应性干预行动以及重建性干预行动。在2011年3月19日多国军事干预利比亚危机之前为预防性干预行动期;其后至9月16日,联合国承认利比亚“国家过渡委员会”为联合国合法代表,这段时间为反应性干预期;此后即为重建性干预期。

(一) 欧盟在利比亚战争中的干预行动

预防性干预行动是三项行动中最为重要的,如果预防性手段成功,便可将危机的爆发势头压制,以和平的方式解决冲突。欧盟在利比亚国内局势动荡之初就予以谨慎关注。2011年2月20日,欧盟外交与安全政策高级代表凯瑟琳·阿什顿首次谴责利比亚对和平示威行动诉诸武力,同时又呼吁“利比亚人民通过一个公开的渠道与领导人进行对话,以实现有效改革”。^③2011年2月25日,阿什顿表示将对利比亚采取措施,包括资产冻结、旅游禁令等,并表示将会与美国就此事进行磋商。^④2月28日,欧盟对利比亚进行武器禁运和制裁。3月6日,欧盟派遣了一支调查团前往利比亚,这是利比亚发生动乱以后第一支到达的

^① Wolfgang Ischinger and Timo Noetzel, “Libya Could Be a Catalyst for Europe’s Security Policy”, 2011, http://www.europesworld.org/NewEnglish/Home_old/Article/tabid/191/ArticleType/ArticleView/ArArticle/21826/LibyacouldbeacatalystforEuropessecuritypolicy.aspx, last accessed on July 10, 2013.

^② GSDRC, *International Legal Frameworks for Humanitarian Action: Topic Guide*, [DB/OL], Birmingham, UK: GSDRC, University of Birmingham, 2013, p. 47.

^③ EU, “Declaration by the High Representative, Catherine Ashton, on Behalf of the European Union on Events in Libya”, February 20, 2011, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/cfsp/119397.pdf, last accessed on July 11, 2013.

^④ EU, “Remarks by High Representative, Catherine Ashton on Libya in the Margins of the Informal Defence Ministerial Meeting”, February 25, 2011, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/119502.pdf, last accessed on July 10, 2013.

外部调查团。3月11日,欧盟27国领导人进行会晤,并发表公告,要求利比亚当局停止对普通民众的暴力镇压以及卡扎菲立即放弃一切权力,同时表明将援助利比亚后续的重建工作。^①3月17日,联合国安理会通过1973号决议,决定在利比亚建立禁飞区,并且启动联合国集体安全程序,授权会员国采取行动执行决议。

反应性干预行动是欧盟国际干预的重要一环,也是预防性措施失败之后的关键性行动。2011年3月21日,欧盟宣布根据联合国1973号决议,如果联合国提出要求,欧盟则将采取集体行动对利比亚进行军事和民事保护,以及人道主义援助帮助利比亚后续的重建。^②4月1日,欧盟决定对利比亚实施军事行动,其目的是保护利比亚平民安全,同时支援人道主义援助组织的活动。^③8月22日,欧盟委员会发表声明指出,利比亚人民对于自由的要求迎来了历史性的时刻,所有为建立一个新的利比亚的努力都将会得到北约和欧盟成员国的支持;欧盟将与国际社会,以社会公平、包容和领土完整为基础,支持利比亚觉得民主进程和经济重建。^④8月29日,欧盟委员会发表声明称,已在的黎波里设立了一个由多方面专家组成的人道主义救援办公室,该办公室将负责向利比亚提供健康、药物、食品及饮用水等救援物资。^⑤

重建性干预行动主要强调在军事干预和冲突干预结束后,对于干预对象的恢复、重建与和解,从而逐步消除冲突带来的危害。2011年9月16日,联合国大会承认利比亚“国家过渡委员会”为联合国的合法代表。安理会一致通过了第2009号决议,这项决议的通过代表利比亚战后重建的开始。10月10日,欧盟理

① EU, “Remarks by President Herman Van Rompuy at the Press Conference following the Extraordinary European Council on EU Southern Neighborhood and Libya”, March 11, 2011, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/119779.pdf, last accessed on July 10, 2013.

② EU, “Council Conclusions on Libya”, March 21, 2011, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/120065.pdf, last accessed on July 11, 2013.

③ EU, “Council Decides on EU Military Operation in Support of Humanitarian Assistance Operations in Libya”, April 1, 2011, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/121237.pdf, last accessed on July 10, 2013.

④ EU, “Joint Statement by European Commission President Jos Manuel Barroso and European Council President Herman Van Rompuy on Libya”, August 22, 2011, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-11-563_en.htm?locale=en, last accessed on July 21, 2013.

⑤ EU, “The Commission Establishes Humanitarian Presence in Tripoli and Boosts Funding for Emergency Operations in Libya’s Capital”, August 29, 2011, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-993_en.htm?locale=en, last accessed on July 10, 2013.

事会发布了《关于利比亚的理事会决议》^①,指出将继续人道主义援助以及一系列部门的改革,比如民主化、法治、制度建设、安全部门改革、警察培训以及经济振兴等等。12月21日,欧盟理事会决定解冻所有利比亚中央银行,以及利比亚阿拉伯对外银行在欧盟的资金,以帮助利比亚的经济重建。^②2013年3月6日,欧盟与国际刑警组织合作,参与共同维护利比亚边境安全的项目,主要的在黎波里国际机场建立护照的实时监控。^③3月20日,欧盟委员会发布了“对利比亚的一揽子计划备忘录”,指出与利比亚新政府就经济复苏、社会、双边贸易、卫生事务等展开合作,并获得了初步成果。^④

(二) 欧盟对利比亚战争干预行动评析

欧盟对利比亚的干预行动与以往相比有很多不同,甚至与西方国家的干预相比,也表现出了新的变化。

其一,利比亚战争内嵌于欧盟共同安全与防务政策内,并且对欧盟未来的国际干预政策和实践具有重要影响。在利比亚战争中,成员国之间的分歧依然存在,但是这些分歧并没有阻碍欧盟的干预行动,反而促使欧盟逐步发展了内部解决问题的机制。与2003年的伊拉克战争相比,英法两国所获得的授权正是出自欧盟理事会,而非脱离欧盟去寻求联合国安理会的授权。而且正因为英法两国的积极行动,欧盟才在利比亚问题中发挥了重要作用,避免了欧盟不作为的尴尬情况。总之,在欧洲人看来,“欧盟吸取了在伊拉克问题上的教训,在应对利比亚危机方面较以往有所进步”。^⑤

其二,对利比亚的干预,是欧盟以“保护责任”名义实施的对外干预。欧盟对利比亚的对外干预首先是以联合国的1973号决议为合法性基础。2011年3月10日,欧洲议会通过的一项决议强调:欧盟与其成员国必须承担“保护责

① EU, “Council Conclusions on Libya 3117th Foreign Affairs Council Meeting Luxembourg, 10 October 2011”, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/125012.pdf, last accessed on July 22, 2013.

② EU, “EU Unfreezes Libyan Funds”, December 21, 2011, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/127073.pdf, last accessed on July 22, 2013.

③ EU, “EU-INTERPOL Project to Support Border Security in Libya”, March 6, 2013, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/135849.pdf, last accessed on July 22, 2013.

④ Štefan Füle, “Presentation of the European Neighborhood Policy Package”, March 20, 2013, http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-246_en.htm, last accessed on July 23, 2013.

⑤ 赵怀普:“冷战后欧洲人道主义干预:理论、政策与实践”。

任”,以使利比亚人民免于大规模残杀。^① 保护责任在欧洲的盛行,一方面为欧盟(成员国)实施国际干预提供了一个合法性和合理性兼具的基础,为其国际干预的政策和实践提供了新的理论依据,扩大了欧盟在国际干预中的影响力,但从另一方面来说,也为欧盟(成员国)因自身利益而进行的干预提供了合法外衣。

其三,欧盟对利比亚的干预,是其调整睦邻政策不断适应时代发展的体现。这项政策的发展主要是强调从短期和长期帮助北非地区应对两项挑战:第一,实现“深度民主”(deep democracy)。深度民主不仅仅是制定民主宪法和自由、公平的选举,还包括建立独立司法、自由媒体、民间社会和所有其他特性的成熟的民主运作;第二,发展有包容性和可持续性的经济,以此作为民主扎根的基础。欧盟将从资金援助、流动性和市场准入三方面支持合作国。^②

四 欧盟对外干预行动是其软实力的重要组成部分

欧盟的对外干预行动既体现了欧盟独特的历史文化和政策理念,同时作为一种对外政策在国际社会中也颇具影响力。从这个角度上来说,欧盟的国际干预已成为其软实力的重要组成部分,为欧盟进一步推动欧洲一体化,以及提升其对外影响力,产生了积极的推动作用。

(一) 欧盟的软实力及其若干要素

软实力这一概念最早的提出者是约瑟夫·奈。他在《软实力》一书中对软实力概念如此描述:“一个国家在世界政治中获得想要的结果可以是由于其他国家——羡慕其价值观、模仿其榜样、渴望达到其繁荣和开放的水平——愿意追随之。这种软权力——使其他国家想要你所想要的结果——同化他人而不是胁迫他人。”^③根据秦亚青教授的观点,“软实力的三要素可归结为三点:文化理念、国际制度和内外交政策。文化理念是核心,国际制度是文化理念的制度化,内外交政策是文化理念在内政外交实践中的贯彻。”^④

① European Parliament, “European Parliament Resolution of 10 March 2011 on the Southern Neighbourhood, and Libya in particular”, March 10, 2011, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2011-0095+0+DOC+XML+V0//EN&language=EN>, last accessed on July 22, 2013.

② EU, “The EU’s Response to the ‘Arab Spring’”, December 16, 2011, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-11-918_en.htm?locale=en, last accessed on July 22, 2013.

③ [美]约瑟夫·奈:《软实力》,北京:中信出版社2013年版,第8页。

④ 秦亚青:《观念、制度与政策——欧盟软实力研究》,北京:世界知识出版社2008年版,第49页。

二战之前的欧洲给人们留下的是一种战争式的文化。直至二战后,欧洲人通过反思真正意识到了,以强权和战争无法长时间保障国家的安全和利益,也无法真正促进国家之间的合作,反而会给国家带来更深重的灾难。这种历史性反省使得欧洲的文化观念发生了改变,从战争式的转向了以追求和平为核心的理念;也使欧洲政治家的理念发生了转变,从战争的理念转向了和平的理念。正是如此,欧洲人以功能主义为指导,从更容易展开合作的低级政治领域开始,逐步将和平与合作的理念扩展开来,成为精英和普通民众所共有的理念。欧盟作为一种新的政治实体,其发展离不开不断完善的制度框架。一方面,欧盟的制度作为其核心理念的延续,从实践中促进了和平与合作;从另一方面来说,合理有效的制度建设也发挥着重要的建构作用,从而建立起行为体的身份认同,在更深层次杜绝发生战争的可能性。欧盟(欧共体)经过六十多年的努力,其制度网络已覆盖了政治、经济、社会、安全、司法等多个方面。在纵向上,也对多层次的合作与治理进行了规范。欧盟的制度体系已经在发挥积极的作用,并且在逐渐走向成熟。就软实力来说,政策是其更为重要的来源,同时还具有双面的影响力。如果欧盟的一项政策具有合法性、有效性和互惠性,那么该政策自然会具有吸引力和影响力,从而在总体上提升其软实力。反之,则会削弱欧盟的软实力及其整体实力。

(二) 欧盟软实力的重要组成部分: 欧盟的对外干预

欧盟对外干预行动是其软实力的重要来源之一,本部分将从欧盟对外干预所蕴含的理念、安排的制度和相关的政策中做进一步的阐述和解析。

首先,欧盟的文化理念是其对外干预的重要动力和思想核心。除了最基本、核心的和平理念,欧盟的对外干预模式的理念还体现了很多西方性的特征,比如欧盟对于人权高于主权、主权的有限性、民主和人权、人道主义干预、治理等主张。欧盟的对外干预是以人道主义干预理论为基础的。为了解决人道主义干预的困境,“保护责任”的理念应运而生,在这一新的人道主义干预理论塑造中,欧盟发挥着积极的作用。人道主义干预理论为欧盟对他国进行干预提供了理论和法理基础,使得欧盟对外干预行动具有所谓的正义性,从而获得国际社会的支持,进而增加欧盟自身的影响力。

其次,欧盟的制度框架严格规范其对外干预,对提升其软实力发挥着积极作用。欧盟多中心多层次的制度架构,一方面保障了各部门、各机构之间的沟通顺畅;另一方面还促进了各组织机构、各成员国之间的协调,有利于形成一个较为

统一的整体意见,进而有利于形成一个以欧盟为整体的统一立场,推进欧洲政治一体化的进程,加强欧盟的整体影响力以及行动能力。就对外干预而言,欧盟的制度安排,有利于欧盟平衡与北约的关系,增强欧盟的独立性和自主性。当然这一点也是具有风险的,如何平衡欧盟与北约之间的关系也是欧盟共同安全与防务政策所面临的挑战之一。不可否认的是,越是涉及传统的安全领域问题,欧盟的政府间主义的决策模式所暴露出的缺点就越明显,从而对其软实力的发挥产生了一定的负面影响。

再次,欧盟的对外干预内嵌于共同安全与防务政策,是欧洲政治一体化的重要组成部分。欧盟的军事行动大都是维和行动,其目的是维护目标国当地的秩序稳定和地区和平,确保冲突不会再次发生。其民事行动主要是以重建参与国为目的,主要围绕该国的司法部门、警察部门以及安全部门,最终目的是帮助参与国建立起以欧洲为标准的新的国家制度。但是与欧盟的对内政策相比较,对外干预政策的有效性和互惠性程度还相去甚远。同时,其政策理念是否能在实施中贯彻始终,并达到预期的效果才是衡量欧盟软实力的关键点。因为欧盟的共同安全与防务政策还有许多不足之处,影响了共同政策在实际中的进行,其政策手段便显得软弱无力,因此欧盟的共同安全与防务政策的吸引力还无法得到充分发挥。

目前,欧盟对外干预的中心地区是非洲,相应的,欧盟成员国在对非干预政策上,也出现了一定程度的欧洲化。但是欧盟的对外干预依然无法摆脱传统的权力和利益的动机,即使其宣称的核心理念是和平理念,是人道主义干预的理念。在切实行动中,只有当人道主义理念和自身安全利益相符合时,欧盟才会进行干预。欧盟的对外干预政策依然体现出了其内部缺乏协调性和统一性的缺陷。这种不协调不仅仅是来自于成员国与成员国之间,同时还来自于成员国与欧盟之间,甚至是欧盟内部机构之间。除此以外,在传统安全领域内,欧盟成员国,以及欧盟自身对身份认知也存在分歧。许多成员国有相当一部分还是将欧盟定位在民事力量上,认为实施强硬手段的应该是联合国、北约或者其他行为体。虽然,欧盟对外干预使用武力的意愿有所上升,但是从其对利比亚行动中不难看出,欧盟还是将政策优先定位于进行经济制裁以及人道主义援助。

(作者简介:杨焯,同济大学政治与国际关系学院教授、欧洲研究中心主任;陆婧,同济大学政治与国际关系学院硕士研究生。责任编辑:莫伟)