

欧盟参与联合国全球治理

——基于“冲突性依赖”的合作*

简军波

内容提要:基于增进影响、提升软实力和促进其他地区“社会化”等多重目的,欧盟在参与国际维和行动、危机管理、发展援助等全球治理行动上对联合国具有依赖性。然而,由于二者是不同性质的国际组织,同时受国际政治等因素的影响,欧盟与联合国在该领域的合作存在诸多矛盾。因此,欧盟对联合国全球治理的参与可视为一项基于“冲突性依赖”的国际合作,这种依赖与冲突同时存在的状况在二者性质及国际环境不发生重要变化之前会一直延续下去。

关键词:欧盟 联合国 全球治理 依赖 冲突

欧盟是联合国诸多全球议程的重要参与者。从20世纪70年代开始它就与联合国在人道主义事务上开展合作;进入21世纪后又开始积极参与联合国主导的维和行动,并成为联合国“千年发展目标”的重要支持者。如今,欧盟与联合国一道,在全球80多个国家从事有关裁军、选举、危机控制等政治合作项目,也从事有关卫生部门能力建设、环境保护、儿童教育支持等社会与经济项目。欧盟的参与不仅为联合国提供了较为强大的财政支援,也提供了诸多人力和技术支持,为联合国全球治理工作的成功展开做出了贡献。

尽管欧盟积极参与联合国全球治理行动,但这两大组织在不同问题上也存在严重冲突。可以说,在全球治理事务上欧盟与联合国有着深刻的矛盾,但它又无法离开联合国,因此形成了合作中存在冲突,在冲突中开展合作的斗而不破的

* 本文得到复旦大学国际问题研究院联合国与国际组织研究中心张贵洪教授的指导,特此致谢;同时感谢匿名评审专家对本文所提出的中肯意见。文责自负。

矛盾关系。对欧盟而言,这种关系可称之为对联合国的“冲突性依赖”(conflict-embedded reliance)。

本文将系统阐述作为联合国重要伙伴的欧盟如何参与联合国全球治理事务,主要分析它与联合国合作的制度架构和所涉领域,重点探讨欧盟对联合国形成“冲突性依赖”的表现及其根源。

一 欧盟参与联合国全球治理:制度安排

(一) 欧盟(欧共体)在联合国地位的变迁

为了实现自身的战略与利益,欧盟及其前身欧共体一直积极寻求与联合国的合作。1974年10月,联合国大会通过的3208号决议正式授予欧共体永久观察员地位,在联合国没有投票权,但具有较充分的参与权。同时,它也是50多个其他仅有国家参与的联合国多边协定和公约(如“气候变化框架会议”)的成员,也是联合国诸多重要会议、相关机构和论坛等的“充分参与者”(full participant)。

1993年欧盟诞生后,开始向联合国大会申请正式成员地位。^①2011年5月,联合国大会通过A/65/276号决议,提升了欧盟在联合国的参与地位。该决议允许欧盟代表在联合国大会提出欧盟共同立场;欧盟代表有权在会议期间获邀参加在联大的一般性辩论;还被允许向联合国大会发放相关文件;欧盟代表也有权提出建议和修订意见并行使答辩权。不过它无权挑战大会主持人的决定,也无权进行投票或提出候选人。^②

这一决议的通过为欧盟进一步参与联合国事务提供了相当重要的法律基础,使得欧盟在联合国参与的程度得以加深,参与的范围也不断扩大。从21世纪初开始,欧盟与联合国的合作(尤其是在维和与危机管理等政治领域)进入更紧密的阶段,制度建设也日益深入。

^① 由于澳大利亚和加勒比共同体的带头反对,2010年9月联合国大会决定推迟对欧盟特别权利做出决定,从而否决了欧盟的要求。参见Vaughne Miller, “The European Union at the United Nations”, *Commons Library Standard Note*, 20 May 2011。

^② 需要指出的是,欧盟获得的这些权利是联合国其他非国家行为体观察员,如阿拉伯联盟和国际红十字会所没有的。不过该联合国大会决议同时也向具备同等条件的其他区域集团开放,条件是“该组织在联合国大会拥有观察员地位,其成员国也同意它以该组织及其成员国的代表身份发言,那么在该地区组织代表的要求下,联合国大会才可能通过该地区组织的参与方式”。参见联合国大会A/65/276号决议。

(二) 欧盟参与联合国全球治理的基本制度安排

自从1974年欧共体成为联合国永久观察员之后,欧洲经济共同体在纽约的“新闻办事处”(information office)就正式成为欧共体派驻联合国的代表团。欧盟成立之后,其驻联合国的机构是“欧盟委员会代表团”(European Commission Delegation,由欧共体驻联合国“新闻办事处”演化而来)。《里斯本条约》生效之后,“欧盟委员会代表团”与1994年成立的“欧盟理事会联络处”(European Council Liaison Office)合并为“欧盟代表团”(European Union Delegation),成为欧盟驻联合国机构,由欧盟外交事务和安全政策高级代表领导。

欧盟也通过接纳联合国驻布鲁塞尔办事处(UN Office in Brussels)协调与联合国的关系,积极参与联合国事务。该办事处是联合国在欧盟各机构的总代表,办事处主任代表联合国秘书长、副秘书长和联合国秘书处加强与欧盟机构的伙伴关系。该处会同26个联合国其他专门机构、基金会和方案组,协调欧盟和联合国在人道主义与维和等各领域的共同行动,同时争取欧盟机构和欧洲公众对联合国行动的理解和支持。^①同时,自2004年元旦起,驻布鲁塞尔联合国区域信息中心(UNRIC)开始运作,为部分西欧国家提供信息服务,因而也成为在信息领域与欧盟部分国家进行联络的机构。^②

除了互派代表机构和人员之外,欧盟还出台了一系列政策文件,旨在加强欧盟和联合国的联系与合作,并制定了一系列指导原则、接触点和一对一的对话等联系方式,使两个组织的联络机制日渐成熟。

2000年9月,欧盟与联合国秘书长建立了部长级会晤机制,成为欧盟和联合国定期会晤的重要形式之一。同年12月,欧盟在尼斯峰会上同意就冲突预防和危机管理事务实现欧盟和联合国之间的定期接触,为此成立了联合协商机制,即所谓督导委员会(Steering Committee)。该委员会由联合国的政治部(DPA)、维和部(DPKO)与和平建设支持办公室(PBSO),以及欧盟相关机构组成,每年举行两次会议,讨论相关国家和特定主题的治理问题。

2001年6月,欧盟总务委员会(General Affairs Council)同意在四个层级上加强与联合国在活动规划、培训、联络和实践等领域的合作。^③这四个层级包括:(1)欧盟以三驾马车形式与联合国秘书长召开部长级会议;(2)秘书长/高级

① 参见联合国驻布鲁塞尔网站, <http://www.unbrussels.org/agencies/un-office-in-brussels.html>。

② 参见联合国驻布鲁塞尔区域信息中心(UNRIC)网站, <http://www.unric.org/en/about-unric>。

③ 参见欧盟网站, http://www.eu-un.europa.eu/articles/en/article_2768_en.htm。

代表、对外关系委员会委员与联合国秘书长、常务副秘书长之间的会议与联系；(3) 政治与安全委员会以三驾马车或其他适当形式，与常务副秘书长、副秘书长及其他级别与形式的会议；(4) 以适当形式建立理事会秘书处与委员会各局与联合国秘书处的联络等。

2003年，欧盟委员会提交“通讯”(the Communication)《欧盟与联合国：多边主义的选择》，呼吁通过系统的政策对话、更深入的合作、更良好的危机管理与预防，以及两个组织之间的战略伙伴关系来全面加强和维持欧盟与联合国的关系。同年，欧盟委员会与联合国六个机构(UNDP, WHO, ILO, FAO, UNHCR, WFP)签订了《伙伴关系协定》，同时与联合国秘书处签订了《金融与管理框架协议协定》，欧共体还与联合国发展集团(UNDG)和世界银行签订了《关于冲突后评估与恢复计划联合宣言》，等等。2007年6月，联合国和欧盟签署了第二份《关于欧盟与联合国在危机管理上进行合作的联合宣言》，以替代2003年的宣言，旨在将上述联合协商机制置于更高的政治层面。^①

通过上述机构设置、政策文件的发表和实施，以及相关双边协定的签署等联络与工作机制的不断建设与完善，两个组织之间的关系也日益紧密与活络，欧盟参与联合国事务(包括全球治理)的制度化也得以不断加强，从而在制度上保障了欧盟与联合国合作渠道的通畅与便利。

二 欧盟参与联合国全球治理：重点领域

作为联合国的重要伙伴，欧盟和联合国的合作领域包括从裁军到监督选举、从健康领域的能力建设到环境保护、从改善教育到援助无国籍难民等。^② 概括地说，欧盟与联合国的合作领域涵盖了“从发展援助、人权、贸易到人道主义、维和、裁军、防扩散、反恐等各个领域”，^③而最突出的是在和平与安全领域以及发展援助领域等。

(一) 维和行动与冲突预防

^① Thierry Tardy, "Building Peace in Post-Conflict Environments: Why and How the UN and the EU Interact", Paper Prepared for "Improving Effectiveness of Peace-building and State-Building through EU-UN Cooperation" Conference, Berlin, 29-30 March 2010.

^② United Nations System in Brussels, "The Partnership between the UN and the EU: The United Nations and the European Commission Working Together in Development and Humanitarian Cooperation", 2006, 参见 <http://www.unric.org/html/english/pdf/UN-EC%20Report.pdf>.

^③ 李迎雪：“欧盟与联合国关系”，《剑南文学》2011年7月。

尽管欧盟的安全与防务政策主要关注如何与“北约”协调行动,但它也不得不与联合国进行合作以开展行动。欧盟强调,基于联合国宪章,维护和平与国际安全是欧盟安全与防务政策的一大关键目标。2000年,欧盟轮值主席在其发表的有关欧洲安全与防务政策的报告中强调,联合国安理会在维护世界和平与稳定上负有主要责任,努力发展欧洲安全与防务政策将使欧盟更有效地应对联合国在此方面的请求。2001年,欧盟发表正式倡议,将参与联合国危机管理行动看作欧盟对外行动的主要目标之一,同年由轮值主席国所发表的文件(《欧盟与联合国在冲突预防和危机管理下的合作》)被看做欧盟参与联合国维和行动的指导性文件,该文件将“预防冲突、民用和军事方面的危机管理和特定的区域问题”三个主题确定为欧盟与联合国开展合作的重点领域。

然而,欧盟和联合国在维和行动与危机管理领域的合作关系在2003年之前基本上还只是象征性的,2003年之后欧盟才真正参与联合国主导或支持的维和行动。该年欧盟总务委员会在其报告中指出,要将危机管理置于欧盟与联合国关系中的优先项,同年发表的《欧洲安全战略》也表示要巩固联合国和支持它履行职责成为欧盟的优先项。

在此背景下,欧盟于2003年参与了联合国系统内的两次维和行动。第一次是欧盟向波斯尼亚和黑塞哥维纳派驻“警察特派团”,^①第二次行动是同年夏天在刚果(金)采取的所谓“阿蒂米斯行动”(Operation Artemis)。在巴尔干和刚果(金)的合作成为欧盟参与联合国全球治理(尤其是维和与危机管理领域)的成功案例和良好开端。至今,欧盟与联合国开展了多项具体维和行动,包括紧急军事干预和小规模的警察培训计划等。^②

概言之,以非洲维和为例,欧盟参与联合国维和行动主要包括几个方面:直接派遣维和部队、提供融资方案、向相关方提供政治和技术支持,以及参与联合实况调查任务,如2004年2月与联合国组成联合实情调查团调查布隆迪情况等。^③

需要指出的是,欧盟几乎不参与由联合国领导(UN-led)的维和行动,而只

① 这也是欧洲安全与防务政策(ESDP)框架下首次实际对外行动,以接管联合国在那里的国际警察工作小组(IPTF),确保从联合国到欧盟的维和行动的“无缝过渡”(seamless transition)。

② 关于欧盟参与的其他联合国维和行动的内容可参见 <http://www.franceonu.org/france-at-the-united-nations/the-united-nations/the-european-union-at-the-un/#1>。

③ Thierry Tardy, “EU-UN Cooperation in Peacekeeping: A Promising Relationship in a Constrained Environment”, *The European Union and the United Nations-Partners in Effective Multilateralism*, 2005, p.59.

是参与由联合国授权(UN-mandated)的维和行动,这说明欧盟在维和行动上既保持和联合国的紧密合作关系,又保持了很大程度上的独立性和自主性。

另外,欧盟参与的主要不是冲突正在进行和危机爆发时的维和行动,而是危机后行动。据统计,在已有的安全与防务政策(ESDP)框架下欧盟参与的联合国维和行动是民事行动,属于“和平建设”与在“后冲突环境”下开展的行动。^①这在很大程度上也说明了欧盟参与联合国维和行动的能力有一定局限性。

(二) 发展与人道主义援助

2005年欧盟通过了《欧洲发展共识》,将千年发展目标置于欧盟委员会和成员国政府发展与援助政策的核心。可见,发展和人道主义援助也是欧盟参与联合国全球治理的重要领域之一。

(1) 通过联合国为贫困和发展中国家提供间接援助资金

欧盟与联合国有关援助关系的法律基础是双方签订的《金融和管理框架协定》(FAFA),^②在此基础上,欧盟向联合国提供了大量援助资金,间接援助发展中国家。迄今,欧盟是联合国援助系统最大的财政来源。譬如2007年,欧盟提供了联合国预算38.9%的资金,还提供了联合国55.6%的全球发展援助资金及一半的联合国基金和方案的预算资金。^③在欧盟委员会的援助预算方案中,三分之一的预算资金贡献给了联合国。

另有数据显示,来自“欧洲援助”机构(EuropeAid)的援助金额从1999年的2.34亿欧元增长到2005年的9.04亿欧元。2010年,它通过辖下的“人道主义援助办公室”(Humanitarian Aid Office)提供给联合国的援助资金占联合国相关金额的39%。该办公室每年向外捐助约5亿欧元资金,约三分之一的资金流向了联合国的相关援助机构,诸如联合国人道主义事务协调办公室(OCHA)、世界卫生组织(WHO)、联合国儿童紧急基金(UNICEF)等等。

2001年至2008年间,欧盟将59亿欧元援助资金中的22亿欧元(约占37%)通过联合国贡献给了和平建设(peace-building)项目,其中联合国发展计划署、世界粮食计划署、近东救济工程处、儿童基金会、粮农组织、世界卫生组织

^① Thierry Tardy, “EU-UN Cooperation in Peacekeeping: A Promising Relationship in a Constrained Environment”.

^② DG ECHO Annual Report 2010, http://ec.europa.eu/echo/files/media/publications/annual_report/annual_report_2010.pdf.

^③ United Nations Regional Information Centre for Western Europe, “How the European Union and the United Nations Cooperate”, 2007, http://www.unric.org/html/english/pdf/Leporello_EU-VN_e.pdf.

和联合国难民署共接收了57%的援助金。

(2) 与联合国合作开展有关援助的联合行动

2004年10月,欧盟委员会和联合国人道主义事务协调办公室共同发表了《操作程序联合标准》,同意为共同应对灾难建立更紧密的合作和协调体系,两大对口机构不仅实现了专家互动,也实现了在指挥部和营地之间的信息共享。此外,欧盟还支持联合国针对急性营养不良问题开展了援助行动,为全球35万儿童、孕妇和哺乳期妇女提供了帮助。

同时,欧盟委员会也就发展和培训项目和联合国进行合作,按照《联合国军民协调指南》(Civil-Military Coordination Guidelines)向联合国提供培训课程和实践,确保来自双方的专家能更融洽地开展工作,它们组成联合评估小组,或者由欧盟向联合国小组提供专家成员等,以联合应对灾害与危机。^①

欧盟积极参与联合国人道主义事务办公室的行动,作为联合国粮食计划署和难民署的执行委员会会议的永久观察员,它在联合国人道主义援助事务中参与决策和制定行动指南。

(3) 两大组织各自负责援助事务的机构与人员之间实现了联络制度化。欧盟人道主义事务办公室及其专员与联合国经常进行定期接触与会晤,并与联合国紧急救助协调员(Emergency Relief Coordinator)也有定期会晤。

(三) 可持续发展

欧盟支持联合国以可持续发展为目标的治理行动。欧盟与国际劳工组织的关系可追溯到欧共体时代,1958年欧共体与该组织签订了第一个合作协定。欧盟还是《京都议定书》的积极执行者,所有欧盟成员国都批准了该条约。

2005年12月签署非正式合作文件之后,“欧洲民事保护机制”(European Civil Protection Mechanism)与“联合国环境保护署(UNEP)-人道主义事务联调办公室联合环境局(Environment Unit)”联合开展工作,研究环境紧急事态,使对受灾国家的援助效果达到最大化。至今它们共同处理过的重大事件包括2006年6月黎巴嫩海岸漏油事件、2006年9月象牙海岸化学物质泄漏事件,以及2010年3月乌克兰环境紧急事态(前矿产区大坝破坏和污染)等。

欧盟委员会与“联合国国际减灾战略”(UNISDR)项目的合作在最近几年也得以加强。2009年有两份委员会“通讯”文件获得通过,攸关欧盟内部的防灾和

^① 参见欧盟网站, http://ec.europa.eu/echo/about/international_cooperation_en.htm。

发展中国家的减灾问题。^① 欧盟还积极支持 2005 年在日本神户举行的世界减灾大会,积极执行该会议通过的《兵庫行动框架(2005-2015)》(Hyogo Framework for Action),它是联合国减灾秘书处(Disaster Reduction secretariat)的一项国际战略。

(四)反恐与打击跨国犯罪

打击恐怖主义,执行安理会 2001 年 1373 号决议及其他相关决议是欧盟认可的最紧迫的关注之一,它积极批准和执行旨在打击恐怖主义的联合国大会、协议和安理会决议,同时也积极支持第三国的恐怖主义打击行动,并强烈支持联合国安理会反恐委员会和基地组织-塔利班制裁委员会的工作。除此之外,欧盟也支持联合国打击毒品走私与有组织犯罪活动。

三 欧盟参与联合国全球治理:“冲突性依赖”及其根源

虽然欧盟积极参与联合国全球治理事务,也有许多相当成功的合作案例,但二者也存在相当严重的冲突。换言之,基于自身的性质、理念和政策安排等诸多因素,在全球治理领域,欧盟对联合国具有相当程度的依赖性,但同时与联合国之间的矛盾也不易化解,这一既依赖联合国又与其存在紧张关系的现象可称之为“冲突性依赖”,下文将对此进行详细阐释。

(一)在全球治理领域,欧盟为何依赖联合国?

“冲突性依赖”的突出表现就是尽管相关两方存在明显的冲突和矛盾,但一方的相关国际行动及其目标的实现严重依赖于另一方,即与对方的合作不可或缺。欧盟参与联合国全球治理的积极性之高、贡献之突出毋庸置疑,^②而这种积极性的背后也意味着欧盟在全球治理领域具有对联合国的高度依赖性,其目标当然是为了实现欧盟自身的利益。作为自称的世界强权之一,欧盟之所以在全球治理领域要依靠联合国,其原因如下:

(1) 只有通过联合国,欧盟才能比较容易实现自己设定的治理目标。

^① 参见欧盟网站, http://ec.europa.eu/echo/about/international_cooperation_en.htm。

^② 在财政方面,欧盟(通过其成员国)向联合国提供了大约 40% 的联合国预算资金(而欧盟整体 GDP 占全球的 30%),欧盟提供了联合国开发计划署 44% 的资金、80% 的和平建设(peace building)资金。参见法国驻联合国机构网站, <http://www.franceonu.org/france-at-the-united-nations/the-united-nations/the-european-union-at-the-un/#1>。

尽管欧盟是联合国全球治理行动和方案的重要的财力和人力支持者以及来源地,但是面对错综复杂的各类全球治理问题,欧盟单纯依靠自身的力量还是无法胜任。可以说,欧盟积极参与全球治理的战略目标就是维持有利于欧洲的顺序,防止新兴国家和力量建立新的不利于欧洲的国际秩序。因此,通过全球治理防范其他国家对现有秩序的挑战,并通过它笼络追随者或将新兴国家纳入有利于欧洲的体系成为最重要的治理动机。^①显然,当今世界只有联合国有能力主导全球范围内涉及诸多领域的治理,欧盟必须通过积极参与联合国全球治理才能最大程度地发挥其影响力和争取治理的主导权。

另外,在全球治理的原则和手段上,欧盟与联合国具有共识。这些共享的手段包括主张以联合国为中心开展全球治理、治理的制度化、以多边主义开展全球合作、以可持续发展和实现民生进步为治理的具体行动目标,等等。《里斯本条约》声称欧盟要“促进以多边方式,特别是在联合国框架内解决共同的问题”,规定欧盟“确立和追求共同政策与行动,在所有国际关系领域开展高水平的合作,以……确保和平,防止冲突并加强国际安全,与《联合国宪章》的宗旨和原则保持一致”。^②在这些共同的治理原则和手段基础上,两个组织能够较顺利地开展合作,实现治理目标。

(2) 只有通过联合国,欧盟才能合法地在国际社会推广欧式价值观和制度。

在全球推广欧式价值观和制度是欧盟处心积虑的对外行动目标之一,也是参与全球治理的基本目标之一。以维和行动与危机管理为例,欧盟参与联合国全球治理背后隐藏着给该地区输入新的社会和制度系统的目的,通过重塑被治理区域的社会与政治秩序,促进社会转型从而实现所谓“自由主义和平”(liberal peace)。正如西方学者所承认的,欧盟“促进自由主义和平是基于特定价值的努力,是在其所声称的美德基础上,在饱受战乱蹂躏地区建立起西方模式”。^③又如在发展援助领域,往往会通过联合国机构开展并附加相应的政治附加条款,试图通过援助改变被援助国的政治和社会制度。

如果单独依靠欧盟自身或与其他国际组织(如“北约”)的合作开展全球治理,显然都不足以让被治理对象接受欧盟嵌入的行动及其目标,故参与联合国的

① 杨娜:“欧盟的全球治理战略”,《南开学报》(哲学社会科学版)2012年第3期。

② 参见《里斯本条约》第21条款。

③ Thierry Tardy, “Building Peace in Post-Conflict Environments: Why and How the UN and the EU Interact”.

行动能够为欧盟提供充足的合法性;可以使欧盟的行动本身具有合法性,尤其在具有高度政治性的危机管理与和平建设领域;也可以使治理行动所内嵌的欧式自由民主价值观通过联合国的名义而得以扩展却不会受到广泛质疑。

(3)通过与联合国的合作,欧盟能较容易提升自己的国际地位和影响力。

由于通过参与联合国行动,客观上也在一定程度上有助于被治理国家和地区的发展、稳定和进步,从而有利于提升和优化欧盟的国际形象。越是积极地参与和支持联合国行动也就越能显示出欧盟的重要性和对国际社会的贡献,从而提高它在国际社会的能见度和影响力,这也是欧盟试图保持地区强权地位、发挥世界影响力和领导力的重要途径。

此外,欧盟通过参与联合国治理行动,可以将自身的治理标准与模式推广到其他地区,从而使其他(尤其是欠发达)地区在某些具体领域(如制度与规范建设、技术转让和控制等)不得不有求于欧盟国家,从而达到一定程度上规范其他国家并从中谋利的目的。

(二)欧盟与联合国在全球治理领域的冲突表现

尽管欧盟在全球治理领域不得不依赖联合国,积极参与联合国各项行动和计划,但是在二者的背后也存在难以化解的冲突与矛盾。这些冲突和矛盾主要分为以下几方面:在两者的合作中,欧盟试图在与联合国的合作行动中取得主导权和保持独立性;欧盟在联合国体系之外具有运用单边主义方式处理全球治理问题的随意性;在制度安排方面也存在错位,相应机构之间缺乏足够的协调性等。

(1)欧盟欲保持独立性和争夺治理主导权。

在一般情况下,全球治理中欧盟与联合国的联合行动主要是由欧盟而不是联合国来设定,欧盟倾向于主导和规范两者的合作议程,而联合国经常只是被动地接受欧盟行动的结果。这使联合国的愿望与欧盟的实际行动之间产生了鸿沟。

以维和行动为例,欧盟参与联合国维和行动是欧盟对外政策的重要组成部分,具体由共同安全与防务政策(ESDP)管理和指挥。如前所述,自2000年以后,欧盟成员国积极参加了联合国授权或认可的维和行动,但它们几乎不参加由联合国主导(或领导)的维和行动。事实上,欧盟的共同外交与安全政策(CFSP)早就规定了对外政治与战略行动的独立性和自主性,^①并且欧盟诸多旨在维

^① 在政治操作层面,“自主性”尤其反映为由欧盟领导的行动必须置于欧盟理事会的“政治和安全委员会(PSC)”的政治控制和战略指导之下。

护地区和平的军事行动是与北约(NATO)的合作进行的,尽管它们可能得到了联合国的授权或认可,但不归联合国直接管辖。

在欧盟与北约就欧洲安全与防务政策的联合宣言中这样写道:“欧盟和北约欢迎在围绕危机管理中建立起来的欧盟与北约之间的战略伙伴关系,这一关系建立在我们共同的价值、我们安全的不可分割性和对付新世纪挑战的决心”。^① 这表明,在联合国维和行动领域,尽管欧盟的参与非常重要也很积极,但是它表现出强烈的独立于联合国自主的倾向,不愿意接受其统一的指挥和控制,这是欧盟试图维持其军事独立性和影响力的重要方式。正因为如此,二者之间的联合行动有时准备得并不充分,比如在乍得的维和行动就缺乏效率。^②

(2) 欧盟有时抛开联合国的治理精神与方案实施单边主义。

欧盟一直自我标榜是遵循多边主义的典范,主张以多边框架约束其他国际行为体的行动,以和平、渐进、民主方式和以联合国体系为中心开展全球治理并坚持“武力作为解决问题的最后手段”的原则。

然而在特殊案例上欧盟违背了自身的承诺和原则,在涉及自身利益的全球问题上,欧盟并没有遵循联合国的治理方案和精神,而是积极运用了单边主义的方式。比如在危机管理和冲突预防领域,最典型的案例是2011年的利比亚危机。由于欧盟主要成员国(如法国和英国)在利比亚具有重大而错综复杂的利益纠葛,在打击利比亚的问题上,欧盟成员国(尤其是法国)无视联合国的决议和建议,依靠北约和美国的支持,单方面发动了针对利比亚卡扎菲政权的武力攻击。2013年,欧盟及其成员国法国在面对马里内战时同样采取了抛开联合国单独行动的记录。

另一个施展单边主义的领域就是气候变化问题。欧盟将自己制定的温室气体排放法规单方面适用于外部,即将欧盟框架内的温室气体排放贸易机制(ETS)单方面应用于其他国家或外部企业。比如在2009年联合国哥本哈根气候变化大会上,欧盟试图单方面制定一个让所有与会者批准的文本,或设置欧盟感兴趣的会议议程,但这些文本或议程包含着欧盟的特殊利益,试图以其标准规范各国的“碳排放”。

另一个有说服力的例子就是它在2011年决定将航空排放的温室气体纳入

① 参见欧盟网站, http://www.eu-un.europa.eu/articles/en/article_1871_en.htm。

② 联合国对欧盟参与维和行动充满疑虑,例如欧盟在乍得的维和行动中,试图在完成一年的所谓“搭桥行动”(bridging operation)之后根据它自身设定的期限撤出维和人员,但未被联合国接受。

该贸易机制,规定起降和转经欧盟的所有航班都要涵括在这一机制之内。^①显然单方面征收航空碳税措施与联合国关于应对气候变化的治理措施相违背,联合国主张各国应该在《联合国气候变化框架公约》和国际民航组织等多边机制框架内,经过各国协商与合作达成共识以共同应对气候变化问题。欧盟在气候变化领域的单边主义行为无助于联合国在该领域提高治理效率,反而抬高了相关行业的贸易非关税壁垒,引发联合国的不满。

(3)在制度方面双方存在错位安排,协调性不足。

协调性不足表现为双方制度安排不能相互适应。比如在财政与后勤方面,两个组织具有不同的工作方法,信息共享也存在政治与技术障碍。^②以发展援助为例,联合国外部审计委员会(Panel of External Auditors)对欧盟委员会提出检查其资金在联合国使用情况的要求不满,联合国认为自身的审计已很充分。因此,欧洲审计院在进行年度审计时,一旦遇到有关联合国的账目时便存在统计困难。审计院提出要改善有关援助的决策程序,并把重点放在援助的结果上,这将有助于委员会提供更有效的援助。^③

另外,协调性不足还表现为二者的决策程序不同。欧盟在联合国全球治理合作行动中,其内部相关决策过程耗时长,决策体系复杂,牵扯到众多成员国和机构,而联合国决策过程相对简单和迅捷。比如在维和行动中,联合国在该领域的重大决策(如维和部队的部署)只需经安理会和提供维和部队的相关国家协商,由安理会授权即可,^④维和行动过程则只需联合国秘书处进行管理。因此在具体的维和行动中,尤其是所谓“实地行动”(field operation),二者的操作进度不合拍,难以达成协调一致。

(三)欧盟与联合国在全球治理领域的冲突根源

(1)性质的差别:政府间属性与超国家、合法性和代表性

作为国际组织,欧盟具有浓厚的超国家主义色彩,而联合国则是一个纯粹的

① Joanne Scott and Lavanya Rajamani, "EU Climate Change Unilateralism", *The European Journal of International Law*, Vol. 23, No. 2, 2012, p. 469.

② See Claudia Major, "EU-UN Cooperation in Military Crisis Management: The Experience of EU-FOR RD Congo in 2006", *Occasional Paper n° 72*, EU Institute for Security Studies, Paris, 2008.

③ "Special Report: EU Assistance Implemented Through United Nations Organizations: Decision-Making and Monitoring", 参见欧盟网站, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=ECA/10/5&type=HTML>.

④ 1.4 Security Council Mandates, Chapter 1, United Nations Peacekeeping Operations Principles and Guidelines, 2008, 参见联合国网站, http://pbpu.unlb.org/pbps/Library/Capstone_Doctrine_ENG.pdf.

政府间机构。作为超国家组织,欧盟在一定程度上集中了所有成员国的共同利益和诉求,或者说它代表了所有成员国的共同利益,将联合国视作一个有利的工具与平台,用以实现欧盟及其成员国的利益,包括向世界其他地区传输欧式价值观、改造那些地区与国家的社会秩序、扩张欧洲影响力和国际地位、扩大有利于自身的经贸市场,等等。而联合国作为国际政府间组织,本质上只是各国进行利益促进、交换、谈判和妥协的平台,不特别代表任何国家或国际集团的利益,当然也不单独代表欧盟并实现其独特的利益。

简言之,从性质上来讲,欧盟具有“区域性”和“超国家主义”两大特质;而联合国却表现出“全球性”和“政府间主义”。此外,从全球范围来看,欧盟狭隘的地域代表性使其全球合法性严重不足,而联合国具有更广泛的全球合法性。

表1 联合国与欧盟的性质差异及治理冲突的起因:欧盟之外的治理

| | 超国家性 | 合法性 | 代表性 |
|----------|-------------------|-------------------|------------------|
| 欧盟 | 高 | 低 | 低 |
| 联合国 | 低 | 高 | 高 |
| 是否易于产生冲突 | 是 | 是 | 是 |
| 原因 | 导致两者机构运作理念与机制互不匹配 | 导致欧盟暗自利用联合国以抬高合法性 | 导致联合国试图将欧盟纳入自身框架 |
| 冲突的综合程度 | 较高 | | |

注:表格由作者自制。

正因为它们彼此存在诸多性质差异,使得二者在全球治理领域必然面临难以化解的矛盾。从表1可以看出,由于欧盟内部的治理很少邀请联合国主导和参与,欧盟参与联合国的全球治理基本上发生在欧盟区域之外,因此从实践上来说,这两个国际组织的冲突总是难以避免。

(2)“市场”之争:国际组织之间的天然竞争属性

另外,这两个国际组织还具有天然的竞争性,二者在争取国际地位、治理领域与范畴(影响力)、信息掌控和国际能见度等方面都存在竞争。根据组织理论,任何公私组织都是为一定对象服务而存在的,因此也会尽力争夺自身的“供需市场”以维持和扩展自己的服务并谋利;对国际组织而言,两个政府间国际组

织也会为争夺各自的服务范围和“市场”而展开竞争。^① 以此看待联合国时可以发现,它在诸多全球治理领域具有合法的垄断性地位并试图一直保持这一地位。比如《联合国宪章》(第24条)赋予安理会在维持和平上的主要责任与使用武力的国际权威,虽然第52条、53条和54条允许地区性“代理机构和安排”也可以在该领域采取行动,但必须告知联合国或得到联合国的授权。

然而它的垄断地位总会受到挑战,欧盟在涉及自身利益问题时会与联合国竞争,正如有学者指出,联合国“在许多方面的垄断地位受到了具有竞争性国际组织的挑战……比如联合国、欧盟、北约和若干其他组织同时开展维和行动”。^② 也就是说,国际组织之间在争夺共同“市场”上所存在的天然的竞争性,使得欧盟和联合国也会在全球治理领域充满激烈的竞争,这些竞争有时会以冲突的形式表现出来。

(3) 理念之别:治理经验的外化与治理的本土化

欧盟自称是一个“规范性强权”(normative power),主张通过治理向非西方世界输出欧式价值观和制度,实现被治理对象的“社会化”(socialization);而联合国作为本质上由主权国家组成的国际组织,将尊重国家主权看作基本的行动宗旨。因此,在理念上欧盟主张实现本地区治理经验的外化(externalization of European governance),而联合国主张治理不应牺牲国家主权,本质上这属于一项本土化(localization of governance)的策略。

欧盟早在2001年发表的《欧洲治理白皮书》第3.3节中写道:“白皮书已做出了针对欧盟扩大背景的建议,但也对全球治理提供了有益的贡献。欧盟的第一步必须是在内部成功地改革治理,以便在国际层面发生变化的情况下提升(治理)……欧盟应该寻求将善治原则应用于其全球责任”,以便“提高国际机构执行权力的效率”。^③ 可见欧盟有试图将内部治理模式应用于全球治理的强烈意愿。^④

^① Bruno S. Frey, “Outside and Inside Competition for International Organizations: From Analysis to Innovations”, *Rev Int Organ*, DOI 10.1007/s11558-008-9045-2.

^② Ibid.

^③ The Commission of the European Communities, “European Governance: A White Paper”, Brussels, 25. 7. 2001, Com (2001) 428 final, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001_0428en01.pdf.

^④ 1995年欧盟委员会就曾宣称“尊重民主和人权的条款应包含在共同体内部之间及欧盟和第三方签订的协定之中”。参见“The External Dimension of the EU’s Human Rights Policy: From Rome to Maastricht and Beyond”, Commission Communication COM (95) 567, 22 November 1995, pp. 10-11.

而欧盟这种将内部治理模式推广至全球层面的治理经验的外化行为与联合国的治理观念有诸多矛盾,尽管其治理经验值得借鉴和部分推广,但并不适合让其他地区全盘接受。譬如,欧盟十分强调治理的“效率”,为此,欧盟不认为在治理中干涉他国主权有何问题,联合国却认为不能为了效率而牺牲主权。联合国副秘书长丽贝卡·格林斯潘(Rebeca Grynspan)在谈到主权与全球治理的关系时曾表示:“国家主权是一个问题,但不是最大的障碍。那么多国家愿意通过国际会议讨论问题、协商出一个结果。这不是主权的问题,这是利益的问题”。^①这说明联合国并不会以牺牲主权来换取所谓治理的“效率”,且《联合国宪章》从根本上规范了联合国在全球治理行动中不能以任何借口而牺牲国家主权。

因此,欧盟在参与全球治理中总是试图将自己成功的经验(包含欧式价值观、行为方式和原则等)推销给被治理国家或地区,从而实现被治理对象基于欧洲标准的“社会化”,而带有强烈欧洲特色的治理方式始终不太符合联合国尊重本土历史、文化与国家主权的基本原则。

(4) 国际政治的影响:全球层次与欧盟层次

国际政治对欧盟与联合国之争的影响来源于两个层面:一是受全球范围内国际政治的影响;二是受欧盟内部国际政治的影响。

第一,欧盟或其成员国与联合国内其他大国之间的矛盾会转化为欧盟与联合国的矛盾。由于欧盟代表其成员国的共同利益,而联合国并不能代表单个国家和区域的利益,它牵涉众多的国家利益之间的博弈,因此,欧盟与联合国的许多利害关系实际上是欧盟与联合国其他成员国,尤其是其中主要大国之间的利害关系。如果欧盟的立场与其外部大国(尤其是安理会常任理事国成员)的利益相违背,则会最终显示出欧盟与主宰联合国决议的大国立场的分歧。

事实证明,欧盟与联合国其他主要成员国或国家集团并非时时保持一致立场,如在气候变暖与碳减排问题上或在危机管理领域等,欧盟与联合国的冲突也就在所难免。欧盟若顽固坚持自身的立场与偏好,则会损害联合国的治理效率、合法性和权威,使欧盟与联合国的矛盾直接冲击原有的全球治理行动,甚至使其归于失败,从而使欧盟与联合国某些成员国之间的利益与偏好的冲突转化为欧盟与联合国的冲突,比如在针对利比亚卡扎菲政权的制裁问题上。

第二,欧盟内部成员之间的冲突可以转化为欧盟与联合国的冲突。面对欧

^① 张哲、夏以华:“‘除了全球治理,没有其他方法’:访联合国副秘书长丽贝卡·格林斯潘”,《南方周末》2012年12月23日。

盟参与联合国事务(包括全球治理)的问题,欧盟内部存在矛盾。有些成员国如英国并不希望欧盟在联合国有更多代表权,因为这样会减少或威胁到英国作为安理会成员国在联合国内部的权力地位和权威。英国外交大臣黑格(William Hague)就说过,《里斯本条约》会自动使欧盟的外交部长代替英国在特定情形下在安理会发言,“很明显,这是欧盟取代英国唯一席位的一把尖形楔子”。^①但也有其他成员国认为应该增加欧盟在联合国的权威,而不只是由几个安理会成员国决定。可见“在联合国这样一个国际舞台上,使本国国家利益最大化的目标仍远远高于欧盟的团结与统一”。^②

这些内部的分歧易使欧盟整体立场模糊化、共识减弱或达成共识的时间过长以及行动能力降低,从而不能在联合国的治理行动中提供更有力的支持,并容易受到欧盟大国(尤其是拥有安理会常任理事国席位的国家)的消极影响。

四 结语

在可见的未来,欧盟依然会积极参与联合国的全球治理事务,这主要是基于二者共享许多重大的原则和行动策略,如都主张以多边主义来致力于问题的解决,主张在许多全球问题的治理上要以联合国为核心来展开,主张通过治理行动促进落后地区的发展与能力建设,支持千年发展目标等。然而,基于两个国际组织之间的固有矛盾,同时考虑到联合国自身治理能力方式的改变与改革的艰难,以及目前欧洲一体化进程所出现的困境,二者的合作依然会受到限制。在全球治理领域,欧盟对联合国的“冲突性依赖”长时间内不会改变,“在合作中存在冲突,在冲突中开展合作”将是二者共同致力于全球治理的一种常态。

(作者简介:简军波,复旦大学国际问题研究院欧洲问题研究中心讲师;责任编辑:孙莹炜)

^① Leigh Phillips, “EU Reaches Out for New Powers at United Nations”, 15 July 2010, <http://eu-observer.com/24/30481>.

^② 龙静:“论欧盟在联合国中的地位和作用”,《当代世界》2007年第12期。