

欧盟区域间集体安全的构建^{*}

——基于欧盟在非洲危机管理行动经验分析

郑先武

【内容提要】 欧盟区域间集体安全是欧盟在共同安全防务政策的制度和区域间合作框架中形成的对外危机管理概念。欧盟在非洲的危机管理行动经验表明,作为普遍性集体安全与区域性集体安全的“中间体”,它既有集体安全的共同逻辑,如主权国家通过组织化的集体行动应对战争或其他大规模暴力的发生,具有大国主导和利益导向等特征;又有普遍性和区域性集体安全的共有特征,如依据《联合国宪章》等通行的国际法来指导其行为;也有区域性集体安全的共同特征,如拥有独立的制度框架和冲突预防的机制化;更有显著的“自我特性”,如超国家机构的引入,综合安全方法和安全部门改革的机制化,军事权力、民事权力、规范权力的综合运用以及有效多边主义下的包容性进程等。作者认为,虽然欧盟区域间集体安全亦有明显的局限性,如行动的选择性、军事能力的不足、决策的单向性等,但它构建起了一种新的集体安全实践模式,进一步丰富了集体安全的内涵。

【关键词】 区域间集体安全; 综合安全; 国际危机管理; 欧盟共同安全防务政策; 非洲

【作者简介】 郑先武,南京大学国际关系研究院副教授,博士。(南京 邮编: 210093)

【中图分类号】 D815 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1006-9550(2012) 01-0049-25

^{*} 本文系教育部人文社会科学研究规划基金项目“区域间合作与全球治理”(批准号: 10YJAGJW025)和江苏省社会科学基金一般项目“欧盟区域间合作研究”(批准号: 10LSB007)的阶段性成果,并得到“南京大学人文基金”资助,同时也感谢《世界经济与政治》杂志的匿名评审专家提出的建设性修改意见。文中错漏由作者负责。

— 导言

按照集体安全的逻辑,集体安全可以通过各成员国履行建立在“所有反对一个(all against one)”观念上的、有法律约束力的、正式的集体承诺,帮助它们集体应对所面临的共同威胁或武力攻击,从而便利在无政府状态下更有效地抑制战争或抑制非法使用武力行为,并通过合作创造稳定的国际环境。集体安全机制由此被认为是缓解“霍布斯世界”中无政府状态和战争倾向的最重要途径之一。^①在实践中,由于这一机制往往需要依赖一个全球或地区范围内、在成员国上具有广泛代表性的国际组织来实施,因此出现了两种不同的运行模式,即依托全球性国际组织、着眼于全球安全的“普遍性集体安全”以及依托区域性国际组织、着眼于区域安全的“区域性集体安全”。前一种模式是学术界长期以来讨论的重点,^②后一种模式自冷战以后进入学界视野并在近年来日益受到重视。^③随着全球范围内蓬勃发展的区域间主义(interregionalism)日益成为国际关系中介于国家、区域与全球之间的一个新互动层次,^④尤其是欧盟所推动的区域间主义开始将安全合作作为核心议题,并与不断强化的“欧盟共同安全防务

① 参见 Charles A. Kupchan and Clifford A. Kupchan, “Concerts, Collective Security and the Future of Europe,” *International Security*, Vol. 16, No. 1, 1991, pp. 114 – 161。

② 代表性的文献可参见 Inis L. Claude, *Swords into Plowshares: The Problems and Progress of International Organization*, New York: Random House, 1971; Kenneth W. Thompson, “Collective Security Reexamined,” *The American Political Science Review*, Vol. 47, No. 3, 1995, pp. 753 – 772; Andrew Hurrell, “Collective Security and International Order Revisited,” *International Relations*, Vol. 11, No. 1, 1992, pp. 37 – 55; Thomas R. Cusack and Richard J. Stoll, “Collective Security and State Survival in the Inter-state System,” *International Studies Quarterly*, Vol. 38, No. 1, 1994, pp. 33 – 59; Charles A. Kupchan and Clifford A. Kupchan, “The Promise of Collective Security,” *International Security*, Vol. 20, No. 1, 1995, pp. 52 – 61。

③ 代表性的文献可参见 Charles A. Kupchan and Clifford A. Kupchan, “Concerts, Collective Security and the Future of Europe,” pp. 114 – 161; Ademola Abass, *Regional Organisations and the Development of Collective Security: Beyond Chapter VIII of the UN Charter*, Oxford: Hart Publishing, 2004; Ademola Abass, “The New Collective Security Mechanism of ECOWAS: Innovations and Problems,” *Journal of Conflict and Security Law*, Vol. 5, No. 2, 2000, pp. 211 – 229; Gregory Gleason and Shahutdinov, “Collective Security and Non-State Actors in Eurasia,” *International Studies Perspectives*, Vol. 6, No. 12, 2005, pp. 274 – 284; 国内关于集体安全研究代表性作品可参见门洪华《和平的纬度:联合国集体安全机制研究》,上海:上海人民出版社2002年版;任晓《从集体安全到合作安全》,载《世界经济与政治》,1998年第4期,第10 – 14页;郭学堂《集体安全与权力均势》,载《中国社会科学》2001年第2期,第166 – 177页;门洪华《集体安全辨析》,载《欧洲》2001年第5期,第10 – 17页;罗建波:《非洲集体安全机制的发展研究》,载《西亚非洲》2005年第5期,第35 – 40页;郑先武《非洲集体安全机制的创新与困境》,载《社会科学》2011年第6期,第27 – 36页。

④ 参见郑先武《国际关系研究新层次:区域间主义理论与实证》,载《世界经济与政治》2008年第8期,第61 – 74页。

政策(CSDP)”^①融为一体,由此构成其对外政策的“核心工具”,^②一种介于前两种模式之间、欧盟主导的、新的区域间集体安全机制应运而生。实际上,这是一种以欧盟CSDP制度框架为基础、以欧盟安全战略和区域间关系框架下的综合安全观为指导、以欧盟对外危机管理行动(crisis management operations)(以下简称“CSDP行动”)^③为核心的“域外集体安全(extraterritorial collective security)”^④。

近年来,随着安全治理研究在欧洲一体化研究中的兴起,关于欧盟CSDP行动的研究不断升温。目前,这一研究主要围绕三个层面展开:一是从制度层面上剖析其组织结构、决策程序或法律基础;^⑤二是从理论层面上探讨其启动和运行的物质和观念基础;^⑥三是从经验层面描述其实施的过程、成效与不足。^⑦从总体上看,前两个层面与第三个层面的研究是分开进行的,亦即这些研究尚缺乏国际关系理论尤其是缺乏在集体安全视角下将该行动的制度与经验结合起来的整体分析。用克里斯·比克顿(Chris J. Bickerton)等人的话说“该研究领域在描述上过于专门化、在理论上呈现碎

① 欧盟共同安全防务政策(CSDP)原称“欧洲安全防务政策(ESDP)”,自《里斯本条约》生效后,它被改为欧盟共同安全防务政策。

② 参见 Björn Hettne and Fredrik Söderbaum, “Civilian Power or Soft Imperialism? The EU as a Global Actor and the Role of Interregionalism,” *European Affairs Review*, Vol. 10, No. 4, 2005, p. 535。

③ “危机管理行动”是欧盟官方文件的正式称谓。学界通常将这种以实现和平为主要目标的危机管理行动称做和平行动或和平支持行动(peace support operation)。参见 Fulvio Attinà, “Introduction: Multilateralism, Peace Operations, and Europe,” in Fulvio Attinà and Daniela Irrera, eds., *Multilateral Security and ESDP Operations*, Farnham: Ashgate, 2010, pp. 3–4; 亦有学者笼统地称之为维和行动,参见 Nicholas Tsagourias, “EU Peacekeeping Operations: Legal and Theoretical Issues,” in Martin Trybus and Nigel D. White, eds., *European Security Law*, Oxford: Oxford University Press, 2007, pp. 102–133。为保持前后一致,除非特定时间和案例,本文将欧盟ESDP和CSDP框架内的对外危机管理行动统称为“CSDP行动”。

④ Ademola Abass, “Extraterritorial Collective Security: The European Union and Operation ARTEMIS,” in Martin Trybus and Nigel D. White, eds., *European Security Law*, pp. 134–173。

⑤ 代表性文献可参见 Moritz Weiss, *Transaction Costs and Security Institutions: Unravelling the ESDP*, Houndmills: Palgrave Macmillan, 2011; Frederik Naert, *International Law Aspects of the EU's Security and Defence Policy*, Oxford: Intersentia, 2010; Annika Björkdahl and Maria Atrömvik, “EU Crisis Management Operations: ESDP Bodies and Decision-Making Procedures,” *DIIS Report 2008*, Copenhagen: DIIS, 2008; Ettore Greco, Nicoletta Pirozzi and Stefano Silvestri, eds., *EU Crisis Management Operations: Institutions and Capabilities in the Making*, Roma: Quaderni IAI, 2010。

⑥ 代表性文献可参见 Bastien Irondelle, Chris J. Bickerton, et al., “Special Issue: Security Co-operation beyond the Nation-State: The EU's Common Security and Defence Policy,” *Journal of Common Market Studies*, Vol. 49, No. 1, 2011。

⑦ 代表性文献可参见 Giovanni Grevi, Damien Helly and Daniel Keohane, eds., *European Security and Defence Policy: The First 10 Years (1999–2009)*, Paris: EU ISS, 2009; Michael Merlingen and Rasa Ostrauskaitė, eds., *European Security and Defence Policy: An Implementation Perspective*, London: Routledge, 2008 “Special Issue: The Role of the EU in External Crisis Management,” *International Peacekeeping*, Vol. 11, No. 3, 2004。

片化”，“缺乏系统的、以经验为基础的理论分析”。^① 鉴于此，本文以集体安全为视角，通过欧盟在非洲 CSDP 行动的经验分析，^②旨在能揭示出这一新的区域间集体安全实践模式的自我特性、优势和局限，以期有助于人们在理论和实践上进一步认识集体安全的丰富内涵。

二 欧盟区域间集体安全的行动特征

欧盟 CSDP 行动于 2003 年 1 月在波黑首次启动（即“欧盟波黑警务行动”），当年 6 月便在非洲开始实施。到 2011 年 4 月欧盟决定在利比亚实施“利比亚军事行动”为止，欧盟在非洲的 CSDP 行动共有 11 项。到 2011 年 9 月，已完成的有 6 项，它们是：阿特米斯行动（ARTEMIS/DRC）、金沙萨警务行动（EUPOL Kinshasa）、非盟驻苏丹使团支助行动（EU Support to AMIS）、刚果（金）军事行动（EUFOR RD Congo）、乍得－中非军事行动（EUFOR TCHAD/RCA）、几内亚比绍安全部门改革行动（EU SSR Guinea Bissau）；正在进行的还有 5 项，它们是：刚果（金）安全部门改革行动（EUSEC RD Congo）、刚果（金）警务行动（EUPOL RD Congo）和索马里海军行动（又称亚特兰大行动，EUNAVFOR Somalia – Operation “Atalanta”）和索马里训练行动（EUTM Somalia）（参见表 1 欧盟在非洲 CSDP 行动简表）。^③ 这些行动构成欧盟区域间集体安全行动实践的核心部分。总体上看，这些行动拥有以下三个明显的自身特征。

① Chris J. Bickerton, Bastien Irondelle and Anand Menon, “Security Co-operation beyond the Nation-State: The EU’s Common Security and Defence Policy,” *Journal of Common Market Studies*, Vol. 49, No. 1, 2011, p. 12.

② 本文选取欧盟在非洲的 CSDP 行动作为案例分析是基于以下考虑：一是非洲是欧盟实施 CSDP 行动最多的地区。截至 2011 年 12 月，欧盟已完成和正在进行的此种行动共有 25 项，其中非洲占 11 项，其他 14 项分布在欧洲和亚洲地区。二是非洲既是当今世界战争与暴力冲突最多的地区，又是联合国和区域组织所领导的集体安全行动最集中的地区，因而更适合于对三种不同的集体安全模式的比较分析。三是除非洲外，欧盟 CSDP 行动绝大部分在与之地缘联系更为紧密的欧洲邻国和中东、中亚国家。这些国家有的已被列入欧盟的候选国或潜在候选国，其中包括前南斯拉夫地区的马其顿、波黑、塞尔维亚等；有的则被纳入“欧洲邻居政策”或“地中海联盟”或“东部伙伴关系”合作框架内，包括乌克兰、摩尔多瓦、格鲁吉亚、巴勒斯坦等。所以，欧盟在非洲 CSDP 行动的区域间特征更为明显。

③ “欧盟利比亚军事行动”目前尚未正式派出部队，故本文未涉及。

表 1 欧盟在非洲 CSDP 行动简表

行动名称	起始时间	地点	参与 人数	参与 国数	任务 性质	法律基础
阿特米斯行动	2003 年 6 月 至 2003 年 9 月	刚果(金)	2 088	17	军事	理事会联合行动 2003/423/CFSP
金沙萨警务行动	2005 年 4 月 至 2007 年 6 月	刚果(金) 金沙萨	23	6	军事	理事会联合行动 2004/547/CFSP
非盟驻苏丹使团 支助行动	2005 年 4 月 至 2007 年 12 月	苏丹 达尔富尔	47	15	民事 - 军事	理事会联合行动 2005/557/CFSP
刚果(金) 军事行动	2006 年 7 月 至 2006 年 11 月	刚果(金)	2 319	23	军事	理事会联合行动 2006/319/CFSP
乍得 - 中非 军事行动	2008 年 3 月 至 2009 年 3	乍得、中非 共和国	3 715	26	军事	理事会联合行动 2007/677/CFSP
几内亚比绍 安全部门改革行动	2008 年 6 月 至 2010 年 9 月	几内亚 比绍	27	6	民事 - 军事	理事会联合行动 2008/112/CFSP
刚果(金) 安全部门改革行动	2005 年 5 月始	刚果(金)	48	6	民事 - 军事	理事会联合行动 2005/355/CFSP
刚果(金) 警务行动	2007 年 7 月始	刚果(金)	55	9	民事	理事会联合行动 2007/405/CFSP
索马里海军行动 /亚特兰大行动	2008 年 12 月始	索马里 海域	1 473	21	军事	理事会联合行动 2008/851/CFSP
索马里训练行动	2010 年 4 月始	索马里	134	14	民事 - 军事	理事会联合行动 2010/197/CFSP

资料来源: The European Union EEAS, "Overview of the Missions and Operations of European Union July 2011," <http://www.consilium.europa.eu/eeas/security-defence/eu-operations.aspx?lang=en>; Giovanni Grevi, Damien Helly and Daniel Keohane, eds., *European Security and Defence Policy: The First 10 Years (1999-2009)*, Paris: EU ISS, 2009.

(一) 战略:综合安全的导向

欧盟 CSDP 行动的战略性的政策指导来自欧盟和欧盟 - 非洲区域间关系的两个方面。在欧盟一侧,主要是 2003 年 12 月欧盟通过的《欧洲安全战略》。在欧盟 - 非洲区域间关系一侧,主要是 2005 年 5 月和 2010 年 3 月两次修改的欧盟与非洲、加勒比

海和太平洋地区国家集团(简称非加太集团,ACP)签署实施的《科托努协定》及2007年12月第二届欧盟-非洲峰会通过的《非洲-欧盟联合战略》。

《欧洲安全战略》作为欧盟实施的首份安全防务战略文件,它已成为欧盟在非洲CSDP行动的核心战略基石。这一战略文件是从新的综合安全视角界定安全及其实现途径的,不同于通常所说的以国家为指涉对象且仅仅强调安全来源的多领域和多层次的传统综合安全观,而是类似于著名安全研究专家巴里·布赞(Barry Buzan)等人提出的“新的综合安全分析框架”,既强调安全来源的多领域(包括军事、政治、经济、社会、环境等)、多层次(包括全球、区域间、区域、国家、次国家等),又强调实现安全的多途径(包括军事和非军事)和多元行为主体(包括国家和非国家)。^①

《欧洲安全战略》重新界定了冷战后欧洲所面临的“新的核心威胁”,包括恐怖主义、大规模毁灭性武器的扩散、区域冲突、国家失败、有组织的犯罪等,并将欧洲内部安全与外部安全融为一体,强调威胁的流动性和跨区域扩散性。该文件称“在全球化时代,那些远距离的威胁可能比邻近的威胁更需要关注……这些新的威胁是变化的,其扩散的风险正随时间而增长”,因此,“面对这些非领土威胁和全球性挑战,捍卫欧洲安全的第一道防线在遥远的海外。”值得注意的是,欧盟将“失败国家”置于安全威胁的核心位置。在它看来,善治的缺失(包括腐败、权力滥用、弱制度、责任缺失等)和国内冲突从内部侵蚀了这些国家,并造成一些国家的崩溃。更重要的是,“国家的崩溃经常与有组织的犯罪、恐怖主义等公认的威胁联系在一起”,因而“国家失败是骇人的现象,它削弱了全球治理,并加剧了区域不稳定”。^②就此,欧盟的综合安全观将国家建设与安全问题的解决紧密地联系在一起,不再仅仅着眼于“核心威胁”的现状,而是开始密切关注引发这些威胁的根源。

那么,如何应对这种综合的安全威胁呢?《欧洲安全战略》开出了两个重要的“药方”,即“预防性介入(preventive engagement)”和“有效多边主义(effective multilateralism)”。预防性介入是指“能够在我们周围的国家形势恶化之前,即当觉察到扩散的信号和在人道主义紧急事件发生之前采取行动”。具体的措施包括政治、外交、军事和民事、贸易和发展等。这种观点认为“与冷战时期大规模的显而易见的威胁相比,那些新的威胁都不是纯粹军事上的,不能通过纯粹的军事手段去解决。每一种(威

^① Barry Buzan, Ole Wæver and Jaap de Wilde, *Security: A New Framework for Analysis*, Boulder: Lynne Rienner, 1998; Barry Buzan and Ole Wæver, *Regions and Powers: The Structure of International Security*, Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

^② Council of the European Union, “A Secure Europe in a Better World – European Security Strategy,” Brussels, December 12, 2003, pp. 4–6, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>.

胁)都需要混合的工具。比如在失败国家,军事工具可以用于恢复秩序,人道主义工具用于处理当前迫切的危机”而“区域冲突既需要政治措施,也需要军事资源。在冲突阶段的后期需要有效的民事管理。经济工具服务于重建,民事危机管理有助于恢复民选政府。”^①就此,欧盟形成适合于冷战后多侧面安全形势的本质、将民事与军事资源结合起来的危机管理的“综合方法”。^②“有效多边主义”就是将“强大的国际社会、良好的国际制度和以规则为基础的国际秩序的发展”作为目标,将支持和完善国际法作为自己的责任。为此,它既强调联合国安理会在保持国际和平与安全中应承担首要责任,又强调欧洲安全与合作组织(简称欧安组织,OSCE)、北大西洋公约组织(简称北约,NATO)、非洲联盟(简称非盟,AU)等区域组织在全球治理中发挥重要作用,也强调与美国、俄罗斯、日本、中国、加拿大、印度等大国和其他来自非洲、拉丁美洲、亚洲的国家保持并发展战略伙伴关系。^③总之,欧盟对“预防性介入”和“有效多边主义”的追求,显示出其实现安全的多方途径和多元行为体的特点,两者共同构成综合安全的核心内容,并成为指导欧盟及其成员国各种对外政策的战略框架。^④这一框架为欧盟开展 CSDP 行动提供了一种“稳步推进的路线图”。^⑤

《欧洲安全战略》所确立的综合安全框架已融入新的《科托努协定》和《非洲-欧洲联合战略》之中,成为欧盟与非洲的区域间关系和欧盟在非洲的 CSDP 行动的战略指导。《科托努协定》是欧盟与包括撒哈拉以南非洲在内的非加太集团间关系中的核心法律文件。与 2000 年 6 月最初签署的《科托努协定》相比,修改后的《科托努协定》的一个重要变化是,它强调外交、安全和发展结合起来的“综合方法”在消除国家脆弱性中的重要意义。《科托努协定》强调,各缔约方必须追求积极的、综合的和一体化的安全政策,包括和平建设、冲突预防与解决等,并据此对脆弱和危机形势做出反应;危机管理应结合短期和长期的方法,包括对强化民主合法性、治理有效性和建立和平协

① Council of the European Union, “A Secure Europe in a Better World – European Security Strategy,” pp. 7 – 13.

② Isabel F. Nunes, “Civilian, Normative, and Ethnical Power Europe: Role Claims and EU Discourses,” *European Foreign Affairs Review*, Vol. 16, No. 1, 2011, p. 13.

③ Council of the European Union, “A Secure Europe in a Better World – European Security Strategy,” pp. 10 – 14.

④ 关于《欧洲安全战略》综合安全观的详细解读,参见 Sven Biscop, *The European Security Strategy: A Global Agenda for Positive Power*, Aldershot: Ashgate, 2005, pp. 15 – 34.

⑤ Richard Whitman, “Road Map for a Route March? (De-) Civilianizing through the EU’s Security Strategy,” *European Foreign Affairs Review*, Vol. 11, No. 1, 2006, p. 1.

商有效机制的支持以及完善有助于冲突预防的早期预警系统和和平建设机制等。^①

《非洲－欧盟联合战略》不但承接欧盟理事会于2005年12月通过的首份对非战略文件——《欧盟与非洲：走向战略伙伴关系》——而正式启动了欧盟－非洲战略伙伴关系，而且承接了欧盟于2004年1月和11月分别实施的《关于非洲冲突预防、管理与解决的共同立场》和《支持非洲和平与安全的ESDP行动计划》而将欧盟在非洲的CSDP行动指导原则多边化和具体化。该联合战略将和平与安全列为欧盟－非洲战略伙伴关系的一个“核心纬度”，其追求的目标包括：加深关于冲突的根源及其解决的理解；强化冲突预防、管理与解决（包括长期冲突后重建与和平建设）方面的合作；增强非盟和区域机制的能力；支持非洲领导的和平支持行动等。由此，该战略文件确立了欧盟－非洲“和平与安全伙伴关系”，进一步完善了与冲突根源的治理和可持续发展相联系的“安全的整体方法”。^②

目前，在欧盟法律框架内，CSDP行动涉及军事和民事两个方面，包括联合裁军、人道主义救援、军事建议与援助、冲突预防、维和（peacekeeping）、在危机管理中作战部队肩负的任务（包括和平创建、冲突后稳定化、打击恐怖主义）和安全部门改革（security sector reform）等任务，^③已涵盖了通常所言的冲突预防、维和、和平强制（peace enforcement）、和平建设（peacebuilding）等和平支持行动，由此构成欧盟区域间CSDP行动的基本范畴。^④

（二）目标：可持续和平的追求

在上述综合安全战略的指导下，欧盟在非洲的CSDP行动并不局限于通过在冲突双方建立“隔离区”、监督停火和选举、支持人道主义援助等旨在保持和平与安全环境的“维持现状导向”的传统维和，而是开始密切关注冲突预防和冲突后和平建设，试图通过改变冲突与和平的政治和社会背景，触及国内冲突的根源，推动非洲国家的社会变革和能力建设，从而实现一种“可持续和平（sustainable peace）”。^⑤这种“可持续和

^① 参见 European Commission, “Second revision of Cotonou Agreement – Agreed Consolidated Text,” Brussels March, 19, 2010, http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/second_revision_cotonou_agreement_20100311.pdf.

^② 参见 African Union (AU), European Union (EU), “The Africa – EU Strategic Partnership: A Joint Africa – EU Strategy,” 7/12/2007, http://www.africa-eu-partnership.org/sites/default/files/eas2007_joint_strategy_en.pdf.

^③ 程卫东、李靖堃译《欧盟联盟基础条约——经〈里斯本条约〉修订》，北京：社会科学文献出版社2010年版，第50－51页。

^④ Frederik Naert, *International Law Aspects of the EU's Security and Defence Policy*, pp. 193 – 209.

^⑤ Trust Africa, “Report of Workshop on Building Sustainable Peace in Africa,” Dakar, Senegal, November 7 – 10, 2006, pp. 1 – 4.

平”偏好解决冲突的结构性原因和暴力征候,常常以善治的名义一方面寻求国家建设与民主化相一致;另一方面又将国家安全与人的安全结合起来,以至形成一种欧盟危机管理的“可持续和平的规范性原则”。^① 这些原则在那些民事和民事-军事混合行动中表现得更加明显。以在刚果(金)的两次民事管理行动和在几内亚比绍的安全部门改革行动为例 2005年4月至2007年6月 欧盟在刚果(金)的首次民事管理“金沙萨行动”的目标是为金沙萨一体化的警察局(IPU)的建立和初期运行提供监督、指导和建议,保证该机构按照相关国际惯例运行。这种一体化的警察局为刚果(金)总体安全负责,主要是保障进出金沙萨的各种通道畅通,并监督军警的工作情况,最终取代联合国派驻的国际维和部队。欧盟于2007年7月启动的在刚果(金)的第二次民事管理行动地点从金沙萨延伸到东部边界地带的戈马、布卡武等地区,其主要任务是帮助刚果人改革和重建全国警察部队及其与司法系统的相互联系;同时推动这些改革与人权和国际人道法、民主标准、善治原则、透明度、尊重法治等保持一致。^②

安全部门改革作为欧盟在非洲推动冲突后和平建设的关键举措,其目标是按照与民主规范、善治、人权、透明度和法治等“合理的原则”相一致的方式,强化国家安全部门适应本国内部和外部一系列安全需求的能力。在实际过程中,安全部门改革涉及国家防务部门和武装部队、警察部门、边防和海关部门以及司法制度等。目前,安全部门改革已经成为欧盟在CSDP框架内实施危机管理的“核心资产”,并成为其实现国际可持续和平与发展的关键。^③ 从欧盟实施的“几内亚比绍安全部门改革行动”来看,其任务是帮助几内亚比绍地方权威履行该国实施的《国家安全部门改革战略》,以便更好地为该国安全部门的能力建设、人员培训和设备更新提供支持,并为国际援助者的广泛介入创造基础性条件。为此,欧盟派出了由27名军事和民事顾问组成的使团,与按《国家安全部门改革战略》成立的几内亚比绍安全部门改革委员会、技术协作委员会及其秘书处的官员一起展开工作,涉及的安全部门包括海陆空部队、法警和公安机构等。^④

即使在那些以“维持稳定”为主要目标的军事行动中,欧盟也没有一味地追求国

^① 参见 Ian Manners, “The Normative Ethnics of the European Union,” *International Affairs*, Vol. 84, No. 1, 2008, pp. 48-49.

^② Frederik Naert, *International Law Aspects of the EU's Security and Defence Policy*, pp. 131-132, 158-159.

^③ Maria A. Sabote, “New Tasks for Peace Operations? The Interlinkage between SSR and Integrated Peace Missions,” in Fulvio Attinà, et al., *Multilateral Security and ESDP Operations*, p. 98.

^④ Giovanni Grevi, et al., *European Security and Defence Policy: The First 10 Years (1999-2009)*, pp. 244-245, 369-372.

家或政府权威的安全,而是将人的安全置于核心位置;军事力量的使用在很大程度上是从保护个人出发的,其目的是为实现法治和民选政府创造条件。这就是所谓通过使用军事力量的“硬安全政策”实现人权和民主目标的“欧洲安全方法(a european way of security)”。^①例如“阿特米斯行动”,它作为欧盟在非洲实施的首次军事行动,其主要任务是:推动安全稳定化和人道主义形势的改善;确保机场和难民营里的无家可归者得到保护;保护平民和其他国际人士的安全等。这次行动为联合国、国际援助机构及欧盟后来的民事管理和安全部门改革创造了条件。^②而“亚特兰大行动”作为欧盟在非洲实施的旨在打击恐怖主义的首次海军行动,主要任务包括:支持国际社会向索马里运送人道主义援助物资;支持非盟在索马里的和平使命;威慑、削弱乃至摧毁索马里海域的海盗集团。为有效打击索马里海盗,欧盟寻求消除其根源的“综合方法”,即支持索马里联邦过渡政府强化应对挑战的能力和国内法治建设。^③此后,欧盟实施的“索马里训练行动”便是这一努力的后续成果。该行动主要是帮助强化索马里联邦过渡政府的功能,便利其为索马里民众提供必需的政府服务,重点是通过提供特殊的军事训练,强化索马里安全部队的能力,以推动索马里安全部门全面和持续的发展。^④在“亚特兰大行动”中,欧盟还通过“海上关键航道计划”分别在吉布提和也门成立了旨在打击海上劫掠行为的区域性培训中心和信息共享中心。这些措施都是欧盟打击索马里海盗“综合方法”组成部分。^⑤

(三) 途径:有效多边主义

在《欧洲安全战略》和欧盟-非洲区域间关系框架内,欧盟在非洲的CSDP行动是一种包容性进程,因而表现出明显的多边主义特征。这种多边主义除了欧盟内部各成员国之间的联合行动之外,主要表现在其与联合国、非盟、第三国和行动目标国之间的协作关系。而这些关系又以通行的国际法原则和国际规范为基础,并常常通过国际条

① “A European Way of Security: The Madrid Report of the Human Security Study Group,” Madrid, November 8, 2007, http://www.world-governance.org/IMG/pdf/Kaldor_Mary_-_An_European_way_to_security.pdf.

② Council of the European Union, “Council Joint Action 2003/423/CFSP of 5 June 2003 on the European Union Military Operation in the Democratic Republic of Congo,” <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:143:0050:0052:EN:PDF>.

③ House of Lords European Union Committee, “Combating Somali Piracy: The EU’s Naval Operation Atalanta,” 12th Report of Session 2009-10, HL Paper 103, London, April 14, 2010.

④ Council of the European Union, “Council Decision 2010/96/CFSP of 15 February 2010 on a European Union Military Mission to Contribute to the Training of Somali Security Forces,” <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:044:0016:0019:EN:PDF>.

⑤ 门镜、[英]本杰明·巴顿主编,李靖堃译《中国、欧盟在非洲:欧中关系中的非洲因素》,北京:社会科学文献出版社2011年版,第130-133页。

约、国际协定或联合决议等正式或非正式的国际法工具固定下来。这样,欧盟在非洲的 CSDP 行动就成了一种“需求驱动的进程”。正如欧盟在《支持非洲和平与安全的 ESDP 行动计划》所阐明的“ESDP 行动应该是对来自联合国、非盟、非洲的次区域组织或非洲国家特定的请求所做出的反应。”^①

与联合国紧密合作是这种多边主义的核心。2003 年 9 月,欧盟与联合国签署《联合国-欧盟在危机管理中合作的联合宣言》,决定建立一个“联合协商机制”,即指导委员会,加强双方在计划、训练和重大行动等方面的相互协作。2004 年 6 月,欧盟委员会通过决议,确定了欧盟与联合国合作的基本框架,主要包括:欧盟行动需要联合国邀请、欧盟通过“搭桥(bridging mode)”、“待命(stand by model)”等快速反应方式支持联合国的和平行动;由欧盟政治与安全委员会(PSC)保持对外行动的政治控制和战略指导;合作以特定的案例为基础,欧盟不要自动卷入等。^② 欧盟在非洲实施的 4 次规模比较大的军事行动都是在这一合作框架内通过“搭桥”或“待命”方式展开的。“搭桥”是指欧盟带着明确定义的目标在短期内快速干预,为联合国启动新的和平行动或重组现有行动赢得时间,如“阿特米斯行动”和“乍得-中非军事行动”;“待命”是指通过派出待命部队对联合国和平行动提供支持,如“刚果(金)军事行动”和“亚特兰大行动”。这些行动都是依照联合国安理会有关决议进行的。^③

欧盟与非盟和第三国的合作是其在非洲的 CSDP 行动中多边主义的另一重要方面。在与联合国的合作及欧盟-非洲区域间合作框架内,欧盟积极支持非盟和其他次区域组织的维和行动。2005 年 4 月欧盟实施的“非盟驻苏丹使团支助行动”便是典型的例子。这一行动是在非盟的邀请下进行的,并得到联合国安理会的支持。2007 年 12 月,该行动被新的“联合国-非盟混合行动”所取代。欧盟在非洲的 CSDP 行动也常常因第三国的参与而得到加强。欧盟通常通过与这些国家签署正式的“参与协定”或“参与框架”,使之加入 CSDP 行动之中。这些第三国的参与者多数来自欧盟候选国,如匈牙利、塞浦路斯、克罗地亚、阿尔巴尼亚、土耳其等,它们中一些国家后来已加入欧盟;非欧盟的北约成员国或重要盟友也是积极的参与者,如冰岛、加拿大、挪威、瑞士、美国等;还有越来越多的其他国家参与欧盟的一次或多次行动,如俄罗斯、乌克兰、

① Malte Brosig, “The Emerging Peace and Security Regime in Africa: The Role of the EU,” *European Foreign Affairs Review*, Vol. 16, No. 1, 2011, p. 111.

② Claudia Major, “EU-UN Cooperation in Military Crisis Management: The Experience of EUFOR RD Congo in 2006,” EUISS Occasional Paper No. 72, September 2008.

③ Giovanni Grevi, et al., *European Security and Defence Policy: The First 10 Years (1999-2009)*, pp. 311-323, 391-402.

巴西、南非、摩洛哥、安哥拉、巴西、南非等。欧盟在非洲的 CSDP 行动一般会征得东道国或重要当事国的同意,从而使这些国家实际上成为其多边主义行动的组成部分。这种合作通常通过欧盟与东道国或相关国家签署的“军队地位协定(SOFAs)”或“使团地位协定(SOMAs)”而法律化,以便使欧盟派出的部队或使团在东道国享有某种合法的特权(如豁免权)。^① 东道国政府的同意和相关国际协定赋予欧盟采取相关行动的国际合法性。这种建立在国际法基础上的包容性进程已成为欧盟 CSDP 行动实现“有效的多边主义”目标的核心途径。

欧盟在非洲的 CSDP 行动所表现出的这些现实特征构成欧盟区域间集体安全机制在实践上典型的“自我特性”。斯文·比斯科普(Sven Biscop)称之为“综合安全标识的欧洲方法”。^②

三 欧盟区域间集体安全的丰富内涵

作为联合国集体安全和区域性集体安全的“中间体”,欧盟区域间集体安全既有两种集体安全的核心特征,又有鲜明的自身特色。实际上,欧盟在集体安全的逻辑框架内以自己的方式建构着一种新的集体安全实践模式,其区域间集体安全的内涵也更加丰富。

(一) 组织:政府间与共同体的结合

作为一种安全制度,集体安全的运行依赖于一个正式的国际组织及其成员国都同意遵守的一系列特定的规则和规范,并通过正式的决策程序和多边行动来实施。所以,建立一套规划和指导联合行动的法律化的制度和组织机构是集体安全运行的必要条件。^③ 在组织机构和决策程序上,欧盟区域间集体安全与联合国和区域组织所主导的集体安全一样,本质上都是政府间主义。依据欧盟法律规定,CSDP 的决策主体是欧洲理事会和欧盟理事会(即部长理事会)。欧洲理事会是最高决策机构,由各成员国的国家元首、政府首脑和欧盟委员会主席组成,按照全体一致的原则为 CSDP 制定总的指导方针。欧盟理事会是 CSDP 的核心决策机构,一般由各成员国外交部长、欧盟外交事务与安全政策高级代表(简称高级代表)和欧盟委员会代表组成。它采取特定多数的表决制度,就法律规定的 CSDP 任务,通过决定,确定其目标、范围及执行此

^① Frederik Naert, *International Law Aspects of the EU's Security and Defence Policy*, pp. 71 - 72, 133 - 142, 153 - 158, 162 - 163, 191.

^② Sven Biscop, *The European Security Strategy: A Global Agenda for Positive Power*, p. 25.

^③ Inis L. Claude, *Swords into Plowshares: The Problems and Progress of International Organization*, p. 260.

类任务的总体条件;根据通过的决定框架,委托有意愿且有必要能力的成员国执行某一任务,并经与高级代表联合行动,这些成员国之间就任务的管理达成协议。^①

在具体的机制安排上,作为区域组织的欧盟强调其 CSDP 制度与行动与联合国安全机制保持一致。其法律基础就是《联合国宪章》第八章有关“区域办法”的规定。其核心内容是,区域组织可以依据联合国的宗旨及原则、在安理会授权下执行维持国际和平与安全的行动,并及时向安理会充分报告行动情况。^② 由于欧盟有自己独立的处理区域冲突的集体安全制度框架,可以直接就集体安全行动做出决定,所以 CSDP 行动时常受到联合国的邀请并得到授权,但它并不以这种授权为前提,也无须严格执行向联合国安理会报告的义务。因此,相对于联合国所主导的“只有一个最高机构(即安理会)被赋予有权管理集体武力工具的权威”的“中心化的集体安全”而言,这种具有自主性的区域性集体安全被称做“非中心化集体安全(decentralized collective security)”。^③

在实际中,由于欧盟区域间集体安全是当今世界一体化程度最高的国际组织——欧盟体系的重要组成部分,其组织结构与纯粹国际政府间组织的联合国和非盟等有明显不同。欧盟在 ESDP 框架内设立了政治与安全委员会(PSC)、军事委员会(EUMC)、军事参谋部(EUMS)和民事危机管理委员会(CIVCOM)等决策机构,并设立快速反应机构(RRM)、卫星中心、安全研究所(EU-ISS)、欧洲防务局(EDA)、政治-军事工作组(PMG)、政策规划与早期预警处(PU)、行动中心(EU OpsCen)等辅助性机构,它们都为 CSDP 行动提供支持。尤其是政治与安全委员会是 CSDP 的核心机构,它是由来自成员国的大使级永久性代表组成,在欧盟理事会支持下工作,具体负责监督 CSDP 框架内国际形势的发展,向欧盟理事会提出政策解释与建议,并在欧盟理事会的授权下对行动行使政治控制和战略指导权,它在行动的计划和执行中具有一定的自主性。^④ 在次组织框架内,欧盟建构起负责具体行动的“命令与控制”结构,即 CSDP 行动的计划和执行系统。在军事参谋部内,设有“民事-军事小组(Civ-Mil Cell)”,在高级代表的领导下工作,具体负责欧盟 CSDP 行动的计划;设有“欧盟行动中心(EU OpsCen)”,作为支持欧盟 CSDP 行动尤其是军事-民事联合反应的规划与控制总部。

① 参见程卫东、李靖堃译《欧盟联盟基础条约:经<里斯本条约>修订》,北京:社会科学文献出版社2010年版,第37-53页。

② 联合国官方网站(中文):《联合国宪章》第八章之内容, <http://www.un.org/zh/documents/charter/chapter8.shtml>。

③ Ademola Abass, *Regional Organisations and the Development of Collective Security*, pp.78-83, 109-110.

④ Annika Björkdahl, et al., "EU Crisis Management Operations: ESDP Bodies and Decision-Making Procedures," pp.15-18.

欧盟还在欧盟理事会秘书处设有“民事计划与执行部(CPCC)”,在政治与安全委员会和欧盟秘书处秘书长/高级代表的政治控制和战略指导工作,负责在战略层次上履行所有民事危机管理行动计划与执行上的命令与控制。^① 欧盟理事会秘书处还设有“联合形势中心(SitCen)”,来自各成员国和欧盟军事参谋部的军事和民事人员组成,负责提供联合的形势分析、早期预警信号和对计划或进行中的 CSDP 行动提供支持。^②

自《里斯本条约》生效后,欧盟创建新的欧盟对外行动局(EEAS),并设置欧盟外交事务与安全政策高级代表。这是欧盟在 CSDP 领域的两个重要创新。前者的成员来自欧盟委员会、欧盟理事会总秘书处和各成员国的外交部选派的工作人员;后者在该领域代表欧盟,在欧洲对外行动局的协助下工作,并与政治与安全委员会保持密切和经常的接触,确保 CSDP 各类任务在军事和民事方面协调。欧盟委员会除了参与欧盟理事会、欧盟对外行动局等机构的工作外,还与欧盟中央银行、欧盟投资银行等其他欧盟机构在民事行动和资金支持中发挥着重要作用。^③ 另外,欧盟“有效多边主义”的机制化显示出其独特的包容性特征。不管是联合国集体安全还是区域性集体安全,就其集体行动的参与者和目标国而言,它们都与传统的集体安全一样局限于该组织内部的成员国,所以它们在本质上是一种封闭性进程。而欧盟区域间集体安全行动的参与国和目标国并不限于本组织乃至区域间合作框架内的成员国,亦即本组织和区域间合作框架外的其他国家也可以参与其中。“有效多边主义”就此将联合国和区域性集体安全两个相对独立的集体安全体系紧密联系起来。

从这个角度看,欧盟区域间集体安全是欧盟成员国、政治与安全委员会等设在布鲁塞尔的机构、欧盟理事会秘书处等欧盟机构和欧洲政策中心等思想库、外部的组织和国家等多个行为体之间复杂的互动进程。^④ 实际上,通过 CSDP 及其框架内区域间集体安全的制度化,欧盟的安全政策已经成为其一体化的一部分。这就是所谓欧盟组织机构与决策程序的“政府间主义方法”与“共同体方法”的混合性。^⑤ 这也更能显示出区域间主义在全球主义与区域主义之间的“桥梁”作用。

^① Frederik Naert, *International Law Aspects of the EU's Security and Defence Policy*, pp. 63 – 64.

^② Annika Björkdahl, et al., “EU Crisis Management Operations: ESDP Bodies and Decision – Making Procedures,” pp. 18 – 19.

^③ 程卫东、李靖译《欧盟联盟基础条约:经〈里斯本条约〉修订》,第 45、51 – 52 页。

^④ Frédéric Mérand, Stéphanie C. Hofmann and Bastien Irondele, “Governance and State Power: A Network Analysis of European Security,” *Journal of Common Market Studies*, Vol. 49, No. 1, 2011, pp. 124 – 125; Eva Gross, *The Europeanization of National Foreign Policy: Continuity and Change in European Crisis Management*, Houndmills: Palgrave Macmillan, 2009, pp. 8 – 15.

^⑤ [比利时]尤利·德沃伊斯特、门镜著,门镜译《欧洲一体化进程:欧盟的决策与对外关系》,北京:中国人民大学出版社 2007 年版,第 95 – 97 页。

(二) 机制:维稳与变革的结合

从机制安排所涉及的具体内容看,如前所述,欧盟区域间集体安全具有综合安全方法、可持续和平等鲜明的自身特征。在全球化背景下,解决安全问题的综合安全方法虽已成为世界各国共同的追求,但将之与传统的集体安全融入统一的安全制度框架并在本区域内外广为实践就显得非同一般了。这种“独特性”主要表现在:一是它不再用抵制侵略而用应对威胁来界定集体安全的根本动机,这里的“威胁”比军事上的侵略内涵要丰富得多;二是它不再将集体安全定位于本组织内部的成员国,而是通过一个区域间合作框架将之延伸到其他地区;三是它强调军事行动既不再是强行的,也不局限于实现军事目标,因为这一行动常常得到东道国政府的同意并以实现民事目标为根本。所有这些都是对传统集体安全观及其实践的重大突破。

按照通常的解释,集体安全旨在通过所有成员国采取有效的集体措施反对任何其他国家非法的使用武力、抑制可能的和现实的侵略。集体安全就此成为各国预先阻止武断的和侵略性使用武力的专业化的政策工具。^①也就是说,集体安全最基本的原则是对任何国家的侵袭都将被视为对所有国家的侵袭。^②这样,集体安全的具体措施虽包括外交、经济压力、军事制裁和武力强制等多种选择,但集体的武力强制常常是最重要的选择。用查尔斯·库普乾(Charles A. Kupchan)等人的话说,集体安全就是“聚集军事力量抵制对和平的威胁”。^③再者,由于集体安全强调将合法地使用武力作为法律强制工具,因而对侵略国而言,这种集体安全的武力使用是强制性的,亦即它不需要征得被入侵国家的任何形式上的同意。另外,按照这种理解,集体安全是指向组成这一安全体系的国家集团内部成员非法地使用武力,而不是针对来自外部的威胁。^④在实践中,无论是联合国还是非盟等区域组织,它们的集体安全框架内的军事行动总体上都与这种传统的集体安全观念相一致。

联合国高层专家组早在2004年12月提出的《更安全的世界:我们共享的责任》报告中就建议拓宽对集体安全内涵的理解,以“使集体安全体系变得有力、有效和公平”。其核心是拓宽对威胁的定义。为此,该报告认定了导致大规模死亡或削弱生存机会、削弱作为国际体系基本单元的国家的“六类威胁”,其中包括经济与社会威胁、

① Inis L. Claude, *Swords into Plowshares: The Problems and Progress of International Organization*, pp. 247-248.

② Kenneth W. Thompson, "Collective Security Reexamined," pp. 755.

③ Charles A. Kupchan, et al., "The Promise of Collective Security," p. 52.

④ Peter G. Danchin, "Things Fall Apart: The Concept of Collective Security in International Law," in Peter G. Danchin and Horst Fischer, eds., *United Nations Reform and the New Collective Security*, Cambridge: Cambridge University Press, 2010, p. 41.

国家间冲突、国家内部冲突、大规模毁灭性武器、恐怖主义和有组织的跨国犯罪等。这就是所谓“综合的集体安全观”,又被称为“新集体安全观”。^① 这种观点虽然部分融入联合国有关报告和集体安全实践之中,但联合国并没有就此形成一致的战略文件,更没有进入联合国正式的法律和制度框架。值得注意的是,联合国高层专家组的“新集体安全”建议与欧盟 CSDP 下区域间集体安全的内涵和目标有“惊人的接近”之处,其“整体方法重复着欧盟对综合安全观的自我责任”。^② 显然,欧盟在践行“新集体安全”方面已经走在联合国的前面。

正是这种“综合的集体安全”开始追求“可持续和平”,从而在一定程度上改变了传统的集体安全“维持现状”的本质。按照传统集体安全的理念和制度设计(如《联合国宪章》有关规定),它就是试图通过制止侵略和其他非法的使用武力来“维持和平与安全”。这样,“为维持现状而战就成为集体安全体系根本性的承诺”。^③ 在实践中,集体安全行动常常在战争或大规模冲突发生后启动,所以,从本质上讲,即使击败了侵略者或制止了非法的运用武力而恢复了和平,这种和平也不过是一种“消极的和平”;即便联合国在实践中创造性地将“维和机制”引入集体安全,其传统维和长期以来所承担的“消防队”角色依然没有改变集体安全“维持现状”的本质。^④ 而欧盟区域间集体安全在“可持续的和平”追求中,通过将冲突预防和和平建设行动的制度化,推动着“积极和平”的实现,从而赋予集体安全“以变革求和平”的新功能。^⑤

冲突预防的核心是早期预警和早期反应。联合国虽赋予安理会、联合国大会和秘书长实施冲突预防的权力并由联合国维和行动部专门负责此种工作,但由于联合国强调“预防冲突必须由国家自主办理”,即“预防冲突的首要职责属于国家政府”,所以,它并未在联合国安全机制框架内建立起关于早期预警和早期反应的统一而有效的机制,其预防性外交和对冲突的早期、快速反应能力明显不足。缺乏介入性和没有能力

① 参见 United Nations General Assembly, “A More Secure World: Our Shared Responsibility (Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change)”, A/59/565, December 2, 2004, <http://www.un.org/secureworld/report.pdf>。关于“新集体安全”的详细论述,参见 Maxwell O. Chibundu, “Assessing the High-level Panel Report: Rethinking the Causes and Consequences of Threats to Collective Security,” in Peter G. Danchin, et al., *United Nations Reform and the New Collective Security*, pp. 17-54。

② Sven Biscop, *The European Security Strategy: A Global Agenda for Positive Power*, pp. 74-75。

③ Inis L. Claude, *Swords into Plowshares: The Problems and Progress of International Organization*, p. 254。

④ 关于联合国维和机制与集体安全的关系,参见门洪华《和平的纬度:联合国集体安全机制研究》,第 294-328 页。

⑤ 关于“积极和平”与“消极和平”,参见[挪威]约翰·加尔通著,陈祖洲等译《和平学》,南京:南京出版社 2006 年版。

即时派出维和部队,这已被认为是联合国安全机制的“一大缺陷”。^①而欧盟与非盟、西非国家经济共同体(简称西共体,ECOWAS)、南部非洲发展共同体(简称南共体,SADC)、政府间发展组织(简称“伊加特”,IGAD)等区域组织都具有自己的早期预警系统和待命部队(快速反应部队),^②具备了联合国前秘书长安南所说的“预防冲突的创新性机制能力”,^③从而使其冲突预防的制度化水平及其实践进展明显超过联合国。^④

和平建设是冷战后对传统维和行动的一种重要创新。近年来,和平建设使命被纳入安全部门改革的统一框架之中。由此,和平建设将传统的维和与人道主义成分、民事以及必要的强制行动合并起来,成为“新的更大范围的集体安全的核心工具”。就制度化水平而言,欧盟的和平建设依然领先于联合国机构和建立集体安全机制的非洲等地的区域组织。直到2005年12月联合国才正式成立专门机构——和平建设委员会。该委员会于2006年6月举行首次会议,并于2008年8月启动和平建设基金。虽然和平建设行动在此时启动,但联合国至今尚没有统一的安全部门改革的规范框架。非盟、西共体、南共体等区域组织的集体安全机制虽然涉及和平建设事务,它们亦时常参与到联合国、欧盟等在非洲实施的相关行动中,但它们目前尚没有自己明确的和平建设战略或机制,更没有独立的和平建设和安全部门改革行动。实际上,欧盟尤其是英国、斯洛伐克、比利时等成员国已经成为“安全部门改革中的佼佼者”。^⑤

总之,“综合安全”和“可持续和平”的机制化赋予欧盟区域间集体安全“维稳”和“变革”的双重意义。

(三) 权力:军事与民事、规范的结合

① Jean-Marc Coicaud, “International Democratic Culture and its Sources of Legitimacy: The Case of Collective Security and Peacekeeping Operations in the 1990s,” in Jean-Marc Coicaud, and Veijo Heiskanen, eds., *The Legitimacy of International Organizations*, New York: United Nations University Press, 2001, pp. 270-271.

② 2004年6月,欧盟理事会决定建立一支由1500-2500名军人组成的快速反应部队——“欧盟战斗组(EU battle groups)”,保证欧盟能够通过军事上有效的、可靠的、快速的决定对远距离发生的危机做出反应。目前,两个欧盟战斗组已在布鲁塞尔投入使用。参见 Maria R. Freire, “The European Security and Defence Policy: History, Structures and Capabilities,” in Michael Merlingen, et al., *European Security and Defence Policy: An Implementation Perspective*, p. 35.

③ United Nations General Assembly, “Prevention of Armed Conflict,” Report of the Secretary-General, A/55/985-S/2001/574, 7 June 2001, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N01/404/64/PDF/N0140464.pdf>.

④ 参见郑先武《非洲集体安全机制的创新与困境》,载《社会科学》2011年第6期,第27-36页。

⑤ Maria A. Sabote, “New Tasks for Peace Operations? The Interlinkage between SSR and Integrated Peace Mission,” pp. 87-99.

集体安全组织的根基就是“拥有制止大规模暴力所需的、充足的、优势性军事力量”。^① 由于集体安全组织通常是政府间的,所以不管是全球性的还是区域性的,这种力量实际上是一种国家权力的汇聚。正如集体安全的坚定支持者伍德罗·威尔逊所言“它不是一种权力平衡,而是一种权力共同体”。^② 对欧盟区域间集体安全而言,这是一种“国家权力”与“欧盟权力”的“聚合体”。由于欧盟没有自己独立的军事力量和固定的部队总部,经济和军事实力处于显著优势地位的法国、英国和德国三大国在 CSDP 行动的实施中占据了核心位置。为便于 CSDP 行动的实施,欧盟早在 2002 年 7 月就将“框架国家(framework nation)”概念作为其领导的自主性危机管理的基础。所谓“框架国家”就是在具体的 CSDP 行动中设立欧盟部队行动总部的国家;该国常常是对具体行动提供人员和资金最多的国家或这样的国家之一。法国、英国和德国常常充当这样的“框架国家”。^③

在非洲两次最大的军事行动“阿特米斯行动”和“中非-乍得军事行动”中,法国都承担了“框架国家”的角色。在“阿特米斯行动”中,设在巴黎的欧盟行动总部的工作人员中有 80 多人,其中 60% 来自法国;在派往刚果(金)的 2 000 多名欧盟部队中,有近 1 800 人来自法国,其他人员来自其余 12 个参与国。在行动中,法国不仅支付了本国部队和设备的费用,还承担了运输和部队司令部的开支。^④ “中非-乍得军事行动”本身就是在法国提议下实施的。法国与乍得有军事-科技援助协定,法国部队在此之前已经住在那里。欧盟行动总部设在巴黎附近的芒特拉若利。这一行动也主要依赖于法国。在 23 个参与的欧盟成员国中,只有 4 个国家派出军队超过 100 人,而法国提供了 53% 的军队和绝大部分空运便利。^⑤ 欧盟在非洲另外两次规模较大的军事行动“刚果(金)军事行动”和“亚特兰大行动”中,德国和英国分别充当了“框架国家”;两次行动总部分别设在德国的武装部队行动司令部所在地波茨坦和英国的诺斯伍德。^⑥

不过,由于欧盟区域间集体安全行动是在 CSDP 制度框架内进行的,这种由军事

① Earl C. Ravenal, “An Autopsy of Collective Security,” *Political Science Quarterly*, Vol. 90, No. 4, 1975/76, p. 700.

② WWI Document Archive, “Address of the President of the United States to the Senate,” January 22, 1917, http://wwi.lib.byu.edu/index.php/Address_of_the_President_of_the_United_States_to_the_Senate.

③ Fernanda Faria, “Crisis Management in Sub-Saharan Africa: The Role of the European Union,” *EU-ISS Occasional Paper*, No. 51, April 2004, p. 42.

④ Fernanda Faria, “Crisis Management in Sub-Saharan Africa: The Role of the European Union,” pp. 42, 48.

⑤ Bjoern H. Seibert, “Operation EUFOR TCHAD/RCA and the European Union’s Common Security and Defense Policy,” *SSI Monograph*, U.S. Army War College, October 2010, pp. 7-9, p. 43.

⑥ Frederik Naert, *International Law Aspects of the EU’s Security and Defence Policy*, pp. 151-182.

和经济力量所代表的国家权力亦与欧盟共同制度所建构的集体的“欧盟权力”融为一体。按照罗伯特·基欧汉(Robert O. Keohane)的解释,制度既可以建构行为体的偏好和权力,也能够形塑这些行为体的偏好和权力。^①在实际中,这种集体的“欧盟权力”的载体主要是“民事权力(civilian power)”和“规范权力(normative power)”。这种“民事权力”既包括关注实现安全的民事管理、法治和经济支持等非军事手段,愿意采用有法律约束力的正式协定来管理主要的国际议题;^②又体现出包容性、参与性、透明化、注重分配效果、容忍多样性的价值倾向。^③在非洲的CSDP行动中,它主要通过前述危机管理的“民事方法”表现出来。“欧盟权力”中的“规范权力”关注规范的扩散进程。它既包括和平、自由、民主、法治与人权等“核心规范”,又包括社会一致、非歧视、可持续发展、善治等“次要规范”。这就是所谓“欧洲共有价值”。^④在安全领域,它体现在综合安全、可持续和平和有效的多边主义等方面。“规范权力”已成为“以价值为导向”的欧盟“国际行为体的核心侧面”。在欧盟区域间集体安全行动中,这种“规范权力”与CSDP行动(包括军事行动)结合起来,便利了欧盟所追求的“内部”非领土化和“外部”再领土化的“世界性安全计划”向“外围地区”扩散的目标。^⑤

可以说,这种以物质力量为核心的国家权力与以观念力量为核心的“欧盟权力”的融合,使欧盟区域间集体安全在很大程度上超越了传统集体安全“国家中心”和物质主义的“硬权力中心”的窠臼,从而为新的集体安全的构建提供了新的空间。^⑥无疑,这既是其在理论和实践上的对集体安全的一种重大突破,也是其能够在非洲等欧盟之外的地区得以推行的重要基础。

① Robert O. Keohane, “International Institutions: Two Approaches,” *International Studies Quarterly*, Vol. 32, No. 4, 1988, p. 388.

② Hanns Maull, “Germany and Japan: The New Civilian Powers,” *Foreign Affairs*, Vol. 69, No. 5, 1990, pp. 92-93.

③ Kalypso Nicolaïdis and Robert Howse, “This Is My Eutopia: Narrative as Power,” *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40, No. 4, 2002, p. 782.

④ 参见 Ian Manners, “Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?” *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40, No. 2, 2002, pp. 242-244. 关于欧盟“规范权力”及其在欧盟外交中作用的详细论述,参见洪邮生《“规范性力量欧洲”与欧盟对华外交》,载《世界经济与政治》2010年第1期,第52-65页。

⑤ Isabel F. Nunes, “Civilian, Normative, and Ethnical Power Europe,” pp. 5-7.

⑥ 关于物质因素和观念因素在欧盟CSDP中的相互作用分析,参见 Christoph O. Meyer and Eva Strickmann, “Solidifying Constructivism: How Material and Ideational Factors Interact in European Defence,” *Journal of Common Market Studies*, Vol. 49, No. 1, 2011, pp. 61-81.

四 欧盟区域间集体安全的优劣评估

与联合国的集体安全机制和其他区域性集体安全机制相比,欧盟区域间集体安全既有自身独特的优势,也有内在固有的局限。

(一) 制度与认同:破解集体安全的“行动困境”

集体安全有效的运行除了具有法律约束力的制度和国家权力所支撑的集体行动的能力外,还需要另外一些条件,包括成员国的个体利益与集体利益之间的平衡以及彼此间的相互信任;某种程度的政治团结或道德共识;各国彼此之间认同作为一个更大的社会中的“同胞”,即一定程度的集体认同等。^① 欧盟区域间集体安全的最大创新是制度上的。这种制度的安排不仅创造了对集体安全行之有效至关重要的权力聚集、集体利益和集体认同,而且在一定程度上形塑了国家利益、限制了国家权力。一些学者也主张,如果集体安全机制有一个具有一定超国家性的邦联组织作支撑,其运行起来会更加有效。^② 显然,在具有集体安全性质的国际组织中,只有欧盟在历史上首次拥有这一条件。另外,由于集体安全行动常常是利益导向的,尤其是起领导作用的大国利益至关重要,但这种个体的国家利益又必须与更大的集体利益保持一致,而共同的制度所支撑的集体认同就是联结乃至融合两种利益的“黏合剂”。用阿德里安·海德-普莱斯(Adrian Hyde-Price)的话说“认同改变国家和欧洲利益的定义并由此建构对其对外政策行动的重要影响,欧盟的外交与安全政策依赖于逐步演进的共有的欧盟认同……欧盟认同为欧盟外交与安全政策的形成提供了一种认知框架。”^③ 这为欧盟集体安全行动的有效性提供了重要的前提条件,并使其自身优势得以发挥出来。

一方面,制度的创新、集体利益和更高的集体认同的构建使欧盟区域间集体安全行动最大限度地避免了“命令”与“控制”的脱节,使之总体上始终能够在集体的框架内按既定的目标运行。在这里,大国的作用虽然经常是决定性的,但除非这些大国在

^① 参见 Charles A. Kupchan, et al., “Concerts, Collective Security and the Future of Europe,” pp. 124 – 125; Kenneth W. Thompson, “Collective Security Reexamined,” pp. 758 – 762; John J. Mearsheimer, “The False Promise of International Institutions,” *International Security*, Vol. 19, No. 3, 1993/1994, pp. 355 – 357; Peter G. Danchin, “Things Fall apart: The Concept of Collective Security in International Law,” p. 44; Brian Frederking, *The United States and the Security Council: Collective Security since the Cold War*, London: Routledge, 2009, p. 23.

^② Earl C. Ravenal, “An Autopsy of Collective Security,” p. 698.

^③ Adrian Hyde-Price, “Interests, Institutions and Identities in the Study of European Foreign Policy,” p. 106.

欧盟框架之外采取行动,它们很难背离欧盟的“命令”和“控制”而完全按照自己的意志行动。也就是说,欧盟的成员国可以选择是通过欧盟寻求其对外政策目标,还是通过其他多边制度或者依赖于双边渠道乃至单边行动追求其国家利益,但一旦选定欧盟就必须在“欧洲化”的框架内展开集体行动。^①而“命令”与“控制”的脱节在联合国和非盟等区域性集体安全行动中经常出现。在联合国,不但因安理会受拥有否决权的大国支配,致使其集体安全实际上为大国所操纵,而且还因其没有独立的领导和指挥力量,致使其授权的军事行动经常脱离其控制,成为一种“霸权的集体安全”。^②如1950年6月美国领导的“联合国军”军事介入朝鲜战争、1999年9月和2011年3-10月北约相继在科索沃和利比亚采取的军事行动等。在非洲,西共体、南共体作为开展集体安全行动最多、影响力最大的次区域组织,其行动经常被该组织内的大国所支配,甚至时常出现西共体中的尼日利亚、南共体中津巴布韦和南非等区域性大国不经过正常的政府间决策程序,以这些次区域组织的名义直接实施强制性军事行动,例如南非在1998年9月对莱索托内部冲突进行军事干预的“波利斯行动(Operation Bleas)”就未得到南共体正式授权。^③

另一方面,欧盟区域间集体安全行动的能力和影响力尤其是跨区域的行动能力和影响力明显强于其他区域性集体安全组织,如非盟、西共体、南共体、伊加特和美洲国家组织、独联体等。目前,具有集体安全性质的区域组织多由发展中国家组成。这些国家由于实力弱且内部存在诸多不同程度的战争或暴力冲突,致使它们并没有能力在本组织外部展开集体行动;即使它们积极开展了内部的集体安全行动,但也面临严重的能力不足困境,其中包括组织能力、资源能力等。所以,这些区域组织常常需要与外部力量结合起来才能在地区和平与安全事务中发挥更有效的作用。比如在非洲,本地的区域、次区域组织与联合国、欧盟等外部行为体的“合作维和”成为本地区集体安全行动的一种重要形式。^④另外,在军事权力与民事权力、规范权力的综合运用以及后两种权力的独立运用上,欧盟区域间集体安全行动明显比联合国和其他区域组织更胜一筹。

(二) 能力与利益:难解集体安全的“结构困境”

① Eva Gross, *The Europeanization of National Foreign Policy*, p. xii.

② Brian Frederking, *The United States and the Security Council: Collective Security since the Cold War*, p. 24.

③ Katharina P. Coleman, *International Organisations and Peace Enforcement: The Politics of International Legitimacy*, Cambridge: Cambridge University Press, 2007, pp. 184-185.

④ Malte Brosig, “The Muliti-actor Game of Peacekeeping in Africa,” *International Peacekeeping*, Vol. 17, No. 3, 2010, pp. 327-328.

在现实中,虽然集体安全组织在成员国上具有广泛的代表性,但鉴于大国在国际关系中无可争辩的特殊地位,它常常还是建立在该体系内最强大的国家间的“协调”之上,因而它又被称为“以大国协调为基础的集体安全”,或者说“集体安全”(大多边主义)框架内的“大国协调”(小多边主义)。^① 欧盟区域间集体安全亦如此。作为“框架国家”,英、法、德在欧盟中起着持续的“发动机”作用。这也使欧盟及其成员国的利益成为欧盟区域间集体安全行动的原动力。

按照斯文·比斯科普的解释,在安全方面,欧盟的“集体利益”主要分为三种:一是所谓“核心利益或关键利益”,即与各成员国当下的生存紧密联系的利益;二是“基本利益”,即诸如冲突、难民流、贸易通道恶化的外溢等造成的更遥远的危险和间接的威胁;三是“普遍利益或次要利益”,如促进尊重人权和国际法等。第一种利益常通过领土防御来界定。由于冷战以后对欧盟的大规模的直接威胁不再存在,欧盟关注的主要是后两种利益。^② 在非洲,后两种利益都不同程度地存在。但地缘政治的缘故使那些“基本利益”对欧盟的影响相对有限,而那些“普遍利益”就显得更加重要。此种利益又与欧盟所追求的“欧洲认同”紧密联系在一起。在实际行动中,两种不同的利益与个体的国家利益结合起来决定着欧盟介入的程度。一般而言,在“基本利益”重要的国家,欧盟常常有更深的介入,行动规模大、持续时间长,甚至不惜采取军事行动;在“普遍利益”重要的国家,欧盟常常选择有限的介入,行动的规模小、持续时间较短,且常常采取民事行动。在实际过程中,因两种利益时常紧密联系在一起,很难明确分开。^③ 不过,总体上看,个体的国家利益尤其是法、英、德等大国的利益在这些行动中依然是决定性的。

以法国领导的欧盟在刚果(金)和乍得-中非的两次重大的军事行动为例。其主要动机包括:一是这些国家都曾经与法国和欧洲其他一些国家有重要的殖民联系,法国和欧盟其他一些国家在那里拥有传统的政治、经济等利益;二是发生在这些国家的两次冲突是西部和中部非洲地区最重要的冲突,且都出现了因冲突扩散到邻国引发的明显的不安全的区域化;三是法国和欧盟都希望借此加强欧盟对外自主性军事干预的能力,从而培育和强化 CSDP 作为国际危机管理的工具。^④ 在“乍得-中非军事行动”

^① Charles A. Kupchan, et al., “Concerts, Collective Security and the Future of Europe,” pp.114-161.

^② Sven Biscop, *The European Security Strategy: A Global Agenda for Positive Power*, p. 27.

^③ Malte Brosig, “The Emerging Peace and Security Regime in Africa,” pp.108-109.

^④ 参见 Catherine Gegout, “The West, Realism, and Intervention in the Democratic Republic of Congo (1996-2006),” *International Peacekeeping*, Vol. 16, No. 2, 2009, pp. 238-240; Gorm Rye Olsen, “The EU and Military Conflict Management in Africa: For the Good of Africa or Europe?” *International Peacekeeping*, Vol. 16, No. 2, 2009, pp. 245-260.

中保持中立的澳大利亚学者在评价这一行动时说“在欧洲层次上,多种重要因素促使该行动启动,没有单一的动机占支配地位”,但由于“法国人在乍得有特定的国家利益……没有法国人,什么事情也做不成”。^①

这造就了欧盟区域间集体安全所固有的内在局限性,主要表现在:一是军事能力的不足。欧盟既没有完全自主性的军事机构和统一的欧洲部队,又没有像美国那样军事实力雄厚、可以在全球范围内展开大规模军事行动的成员国。据统计,2007年,欧盟27国军费总开支2872亿美元,仅占美国5525亿美元的51.98%;军事研发总开支139亿美元,占美国824亿美元的16.87%;^②2009年,欧盟27国军费总开支2970亿美元,仅占美国6610亿美元的44.93%。^③这使得欧盟CSDP行动能力受到明显的限制,致使其所领导的区域间集体安全行动一般是小规模,主要是应对所谓“失败国家”发生的“低烈度的”危机与冲突。在具体的行动中,军事能力不足还体现在战略性运输工具、更安全的远距离通讯和精良的信息技术的缺乏。^④

二是集体行动的选择性。欧盟区域间集体安全行动的大国主导和利益导向使之在非洲的CSDP行动具有明显的选择性。在行动目标国选择上,欧盟比较重要的行动集中在欧洲尤其是法国的前殖民地,主要是西非和中部非洲地区的国家,如刚果(金)、乍得、中非共和国等。比较而言,欧盟对索马里、苏丹等国的冲突就明显缺乏足够的关注,并尽量避免直接军事介入。^⑤即使在CSDP行动集中的地区,欧盟亦经常出现因成员国意见不一致而选择不介入,即便是联合国对其已经发出干预的请求。如2008年10月联合国再次要求欧盟实施短期行动,保护刚果(金)伊图里省的平民,帮助增加“联合国刚果(金)使团”的新人员,但由于德国、英国的反对和法国、意大利的犹豫而未能成行。^⑥

三是决策上的单向性。欧盟区域间集体安全虽然拥有统一的战略框架,但其“区

① Alexander Mattelaer, “The Strategic Planning of EU Military Operation: The Case of EUFOR TCHAD/RCD,” IES Working Paper 5/2008, pp. 14–15.

② Fu-Chang Chang, “European Union Defence Agency – Motor of Strengthening the EU’s Military Capabilities?” *European Foreign Affairs Review*, Vol. 16, No. 1, 2011, pp. 61–62.

③ [瑞典]斯德哥尔摩国际和平研究所编,中国军控与裁军协会译《SIRPRI年鉴2010:军备、裁军和国际安全》北京:时事出版社2011年版,第269、281页。

④ 参见 Catherine Gegont, “EU Conflict Management in Africa: The Limits of an International Actor,” *Ethnopolitics*, Vol. 8, No. 3–4, 2009, pp. 403–415.

⑤ Gorm Rye Olsen, “The EU and Military Conflict Management in Africa: For the Good of Africa or Europe?” pp. 252–253.

⑥ Nicoletta Pirozzi, “The EU’s Contribution to the Effectiveness of the UN Security Council: Representation, Coordination and Outreach,” Documenti IAI 1014–July 2010, p. 9.

域间”特性决定了它并不拥有将欧盟与非洲融为一体的共同的制度架构;加之欧盟及其成员国的主导地位使其在权力上严重失衡,这种集体安全实际上是欧盟一方按照自己的制度框架决策实施的,非洲一方或其他地区的国家作为行动的目标国或参与国在其中处于被动接受或追随、协助等被支配地位或起着辅助性作用,它们并不能按照自己的制度框架实施或主导这样的行动。这种决策上的单向性使欧盟区域间集体安全行动是否启动、如何实施及其所产生的实际效果如何,都取决于欧盟及其成员国的政治意愿、利益和能力。这显示出欧盟-非洲区域间关系中“权力结构失衡、欧盟单向的政策制定和制度设计、缺乏非洲国家足够的回应和制衡”的“结构性困境”。^① 这些局限性制约着欧盟区域间集体行动的有效性。

五 结论

自冷战结束以来,虽然世界性战争的风险在降低、国家间的战争与冲突在减少,但国家内部的战争与冲突以及非国家行为体(如恐怖主义、民族分离主义、极端主义等组织)挑起的大规模暴力事件及其跨边界的扩散依然大量存在并呈上升势头,而非洲就是这种战争、冲突及其他暴力的重灾区。更重要的是,就其来源看,这种“新型战争(new wars)”呈现明显的“多层次”、“多领域”(与全球、区域间、区域、国家、次国家等层次以及军事、政治、经济、社会、环境等领域及其互动密切相关)的综合性特征与发展趋势。^② 鉴于此,采取综合安全方法构建和强化应对这些“新型战争”及其他非法地使用武力的“新集体安全”机制成为当今世界面临的重要使命。这对非洲这样的内部战争与冲突数量多而持久、诱因复杂、国家能力脆弱的地区显得更加重要。在这方面,欧盟区域间集体安全实践无疑是一种重要的探索。

欧盟 CSDP 制度框架下在非洲的危机管理行动表明,欧盟区域间集体安全作为集体安全的一种新的探索和联合国主导的“普遍性集体安全”与非盟等区域组织主导的“区域性集体安全”的“中间体”,它既有所有集体安全的共同逻辑,如主权国家通过组织化、制度化的集体的武力运用应对战争、冲突及其他大规模暴力的主旨,大国的主导和利益的导向等;又有普遍性和区域性集体安全的共有特征和新的安全诉求,如依据

^① 周玉渊《地区间主义的两种形式:基于欧盟与中国对非地区间合作经验的分析》,载《世界经济与政治》2011年第7期,第43页。

^② 参见郑先武《安全、合作与共同体:东南亚安全区域主义理论与实践》,南京:南京大学出版社2009年版,第92-117页。关于非洲的案例分析,参见郑先武《非洲内部冲突的综合化趋势:一种综合安全观》,载《国际论坛》2011年第5期,第1-6页。

《联合国宪章》等通行的国际法规则行事等,引入综合安全观以及冲突预防、冲突后和平建设,乃至人道主义干预等新议题的规范化、机制化的努力等;也有区域性集体安全的共同特征和成就,如拥有独立的制度框架、决策机制和集体行动的能力,冲突预防和冲突后和平建设及人道主义干预的制度化和合法化等;更有显著的“自我特性”,如制度上超国家机构的引入和特定多数的法律化决策程序,国家权力与“欧盟权力”、国家利益与“欧盟利益”和“欧洲认同”的紧密结合,军事权力与民事权力、规范权力的综合运用以及有效多边主义和区域间主义框架下的包容性进程等;即使在联合国集体安全和区域性集体安全共同的安全诉求中,它也取得一系列“先期成果”,如集体安全的“综合安全方法”的战略化和机制化,和平建设尤其是安全部门改革的制度化等。所有这些不仅进一步丰富了集体安全的内涵,而且使集体安全的实践多了一种更切合当前国际安全综合化实际的、可行的行动模式。

虽然欧盟区域间集体安全亦有明显的局限性,如自我利益的导向、行动的选择性、军事能力的不足、决策的单向性等。但这些局限性多数也是所有集体安全机制所固有的,如集体行动能力的不足和行动目标国的选择性在联合国和其他区域组织所领导的集体安全行动中亦明显存在。^① 毕竟,所有的集体安全都依赖于成员国尤其是大国的支持,其集体行动实际上是一种主权国家之间“意愿的联合”。^② 所以,克服这些局限不仅是欧盟也是所有具有集体安全性质的国际组织所面临的共同课题。

[收稿日期:2011-10-18]

[修回日期:2011-12-25]

[责任编辑:赵远良]

① 参见郑先武《非洲集体安全机制的创新与困境》,载《社会科学》2011年第6期,第32-33页。

② Karin Dokken, *African Security Politics Redefined*, Houndmills: Palgrave Macmillan, 2008, p. 164.

goods and functional cooperation is still the most feasible option for East Asian countries with regard to the political – economic reality. It has been an essential part in Japan’ s Asian diplomatic strategy to provide regional public goods and promote regional functional cooperation. China may draw good lessons from the Japan experience.

【Key Words】functional cooperation , regional public goods , east asian regional cooperation , east asian community

【Author】He Ping , Ph. D. , Assistant Professor of Center for Japanese Studies , Institute of International Studies , Fudan University.

Constructing EU Interregional Collective Security: A Case Study of the EU Crisis Management Operations in Africa

Zheng Xianwu (49)

【Abstract】The EU interregional collective security was mainly built by its foreign crisis management operations in the framework of EU Common Security and Defence Policy (CS–DP) and interregional cooperation. As a middle ground between universal and regional collective security , EU crisis management operations in Africa shows that EU interregional collective security has not only the common logic of collective security , such as sovereign states dealing with war and other large – scale violence through organized collective action , led by great powers and guided by their interests , but also some common features of universal and collective security , e. g. , based on the UN Charter and international law , as well as some features of regional collective security such as organizational framework , conflict prevention mechanisms. More important , collective security regime has owned more significant “European characteristics”: a supranational organization , institutionalized comprehensive security and security reform , a blend of military , civilian and normative power , inclusive process through effective multilateralism , etc. Although EU interregional collective security has obvious limitations— selective operation , inadequate military capability , and unilateral decisions , it has enriched the connotations of collective security with its new action model.

【Key Words】interregional collective security , comprehensive security , international crisis management , the EU’ s common security and defence policy (CSDP) , Africa

【Author】Zheng Xianwu , Associate Professor , The School of International Studies , Nanjing University , Nanjing , China.