



论欧盟在联合国中的地位和作用

龙 静(2007. 12)

自20世纪50年代开始的欧洲一体化不仅仅是一个以欧洲大陆为地域范围，对内不断深化和扩展经济与社会整合的进程，也同时是欧洲面向国际社会时独立地位不断加强，影响力不断提升的过程。

欧盟参与联合国活动的法律依据和多重身份

欧盟与联合国之间密切关系的不断发展是建立在欧洲一体化进程中一系列的条约框架内的。创建欧洲共同体的《罗马条约》的第116条中就要求欧洲委员会在联合国各机构中就经济问题进行投票时向成员国提出统一的立场建议。随着一体化的深入，不断修改的《欧共体条约》首次赋予了欧洲共同体独立的国际法人资格。同时，条约的第302条规定了共同体参与联合国的方式：由欧洲委员会作为欧共体的代表同联合国及其各个专门机构确保一切恰当的关系。据此，欧共体在联合国中就自己所覆盖的领域拥有了能够完全代表各个欧共体成员国的专属权限。1993年，标志欧盟诞生的《马斯特里赫特条约》一方面在表述欧盟共同外交与安全政策的目标时，强调了联合国宪章原则的重要性，另一方面明确了欧盟成员国在联合国中应持有的立场：“各成员国应在国际组织内和国际会议期间协调其行动，各成员国应在上述国际论坛上坚持联盟的共同立场”；“参加联合国安理会的联盟成员国应共同商讨问题，并向联盟其他成员国通报一切情况。任联合国安理会常任理事国的联盟成员国在行使其职责时，应在不影响其根据联合国宪章所承担的责任的情况下，确保维护联盟的立场和利益。”。1999年5月生效的《阿姆斯特丹条约》进一步强化了欧盟共同外交和安全政策：要求欧盟各成员国在共同享有重要利益的地区实施共同战略，并设立了共同外交和安全政策高级代表一职。这一改进进一步提高了欧盟在联合国中，尤其是在安理会上“用同一个声音说话”的能力。《联合国宪章》规定了联合国是一个以主权国家为参与者的国际政治组织，因此欧盟不具备成为其成员的资格。从而在参与联合国各项运作的过程中，欧盟往往根据自己影响能力的大小和利益相关程度采取不同的特殊身份。

观察员资格是欧盟在联合国各个部门和机构中最常见的身份，权力十分有限，仅限于参加正式会议，也往往只能在所有正式与会成员发表完所有意见之后才有权进行一定程度的干预。观察员不能提出修正案，不能主持会议或做大会报告。更不用说投票权了。当前，欧盟在安理会、联大以及大多数的专门机构中均拥有观察员的身份。

全面参与者是另一种非常规地位，又被称为“被提升了的观察员”。这也是欧盟参与联合国运作的一个重要身份。较之观察员地位，全面的参与者可以提出议案或修改案，在发表自己的意见干预会议时也没有时间或内容长短的限制。同时还可以担任报告人或主持会议。但较之成员国地位，全面的参与者仍然没有投票权，也没有阻碍共识达成的权力。自从1992年里约“地球峰会”之后，欧盟开始以这样的身份更积极参与到在许多主要的联合国会议和常设机构的活动中，例如在联合国可持续性发展委员会和森林问题的政府间论坛中。

欧洲共同体被接纳为联合国粮农组织（FAO）的正式成员是一个特例。这是由于早在1962年，欧共体与FAO就建立起了紧密的合作关系。而在1991年，FAO章程的修改也为欧共体获得正式成员身份铺平了道路。自此，欧共体在FAO中享有代表各欧盟成员国的资格，各成员国仅保留在FAO的组织与预算问题上的决定权。

欧盟以上述不同身份参与联合国活动，主要原因在于其在各个领域中的权限不同。因为在粮农

组织覆盖的农业、渔业等领域中，欧盟各成员国已经将这部分的主权让渡给了欧共体。后者毫无异议地拥有完全的代表权限，成为其正式成员。欧盟在一些专门机构中拥有全面参与者地位，则是因为在欧洲一体化的范围不断扩大，共同体内部统一法令不断出台，欧盟在这些领域的权限正在不断上升的同时，为了调和欧盟成员国不愿放弃独立权力而采取的折中方法。欧盟更多是以观察员的身份出现在其他联合国专门机构中，则说明欧盟在这些领域的权限还相当有限。换言之，欧盟在联合国中身份的不同是欧盟内部在不同领域中一体化程度不等的客观反映。

联合国改革进程中的欧盟

联合国的改革进程对于欧盟来说，不失为一个能够扩展国际舞台、增加在联合国中的权重的有利机会。因此，欧盟将自己定义为一个“全球行为者”、“主要的参与者”和一大“软实力”体活跃地参与到联合国改革之中。

维护和平、促进经济与社会的发展一直都是欧洲一体化发展的根本目标，也成为欧盟对外战略的核心理念。因此，对于联合国提出的以发展、安全和人权为重点的改革方向，欧盟予以积极的响应和支持。早在2005年首脑峰会的筹备期间，欧盟就开始向准备会议报告的高级专门小组提供捐助，其目的在于传达欧盟各成员国已经达成的共同立场，引起决策小组的重视。同样，类似的投入也运用于联合国秘书长起草发言报告的阶段。当2005年春《成果报告》的草案进入到谈判与决定阶段时，早有准备的欧盟对其中的许多部分都提出了详尽的建议，并且还在谈判外进行了大量的游说工作，使得欧盟的许多建议都在谈判中得到了第三世界国家的支持。为了进一步地在发展问题上发挥领导性的作用，2005年5月，欧盟还决定增加官方发展援助的资金，提高它的质量和效率以确保联合国“千年发展目标”的尽快实现。可以说，这些努力也是欧盟为能够成立和平建设委员会而采取的多种积极途径。虽然仅凭欧盟的一厢情愿不可能促使联合国诞生一个新的机构，但是欧盟确实为和平建设委员会成立协定的出台发挥了重要的作用。

在联合国的人权的改革中，欧盟更是成为了一个主要的行动者。对于欧盟来说，联合国可能是其寻求提高人权保护水平的最为重要的多边论坛。在欧盟同世界上其他国家进行的政治对话或签署的双边协议中，人权问题总是被作为一项“基本条款”而居于关键的地位。因此，长久以来在人权问题上的坚定态度和欧盟内部在人权认识上的统一立场使得欧盟在成立人权理事会这一问题上发挥出至关重要的作用。在创建人权理事会的过程中，其他积极参与谈判的各方经常将欧盟视为能够调和各种分歧意见的可能的驱动力。

除了在人权与发展问题上，欧盟在环境保护、国际劳工标准、国际刑事法庭等联合国面临的新问题上也表现出一个“领跑者”的姿态。以环境保护领域为例，欧盟支持在现有的机构，如联合国环境计划的基础上，建立一个更加完整的国际环境治理结构。因此，欧盟积极推动京都协议书的生效，并且成为大量有关环境的多边公约与协定的重要一方。欧盟在强调联合国框架的同时，也提出了对联合国环境计划的改革。在2002年召开的联合国环境计划治理理事会的会议上，欧盟提议建立一个针对环境问题的联合国专门机构——联合国环境组织。欧盟认为，如果有稳定充分和可预见的财政援助作为支持，这样一个组织将会促使环境领域的可持续发展以更加整合和稳固的方式向前发展。尽管会议最后通过的成果报告没有达到欧盟的预期，但各方对欧盟的提议在未来的可能性达成了一致意见。

近年来，随着欧盟共同外交与安全政策目标的确立以及联合国在全球安全领域责任的不断加重，欧盟与联合国在安全领域的合作也取得了巨大发展。欧盟在全球安全领域的行动已经从过去发表简单的声明转变为积极参与联合国民事与军事的各项行动。1997年的《阿姆斯特丹条约》，将“彼德斯堡任务”纳入到欧盟的共同外交和安全政策中，这些任务包括人道主义任务、维和任务以及在危机管理中抗击武力的任务。在随后几年中，在军事方面，欧盟筹建了一个总兵力达6万人的快速反应部队。在民事方面则不断加强对警力、法官和狱吏等人员的积极储备。随后，在欧盟参与的军事与警力行动，范围不仅限于欧洲，也扩展到世界的其他地区，在很大程度上对联合国的维和行动提供了重要的支持。

另外，欧盟近年来多次扩大致使成员国数量大量增加的一体化成果也给联合国提出了新的改革议题。在联合国诞生之初，世界各国根据地理位置和当时的世界政治格局而被划分成五大地区：非洲地区、亚洲地区、东欧地区、拉丁美洲地区和西欧及其他国家地区。欧盟的扩大，尤其是2004年10个中东欧地区国家的加入，使其既包括了西欧地区国家，也包括了东欧地区国家和隶属于亚洲地区的塞浦路斯。因此，在联大会议上，不少国家纷纷提出是否应根据新的国际形势重新划分联合国的地区团体。

欧盟在联合国中作用的局限性

欧盟在各种联合国机构中的参与越来越多地从幕后走上台前，在维护人权、环境保护、提供发展援助等方面已经成为了一个强有力的参与者，但在其他更多的领域，这样的评价还为时过早。

首先，欧盟对联合国改革的作用与影响受到《联合国宪章》中成员原则规定的制约和自身身份的限制。联合国对如何接纳非主权国家形式的行为体始终没有做出明确的国际法规定。欧盟是一个集超国家主义和政府间主义的特点于一身的全新的地区性政治实体，其作为一个地区组织在联合国中的所取得的现有地位都是基于两者在实践中长期合作的成果。要从国际法角度接纳欧盟以正式资格加入到联合国中，必须启动相当复杂的《联合国宪章》的修改程序，这种可能性并不太大。

其次，世界各国在世界政治舞台上活跃时始终置于首位的国家利益主导原则也大大限制了欧盟在联合国改革中的影响力。对于欧盟之外的联合国成员来说，一个这么大规模的地区性组织的加入无疑会打破现有国际秩序的平衡，引发当前联合国各种多边磋商与表决机制的深刻变革。由此可能造成的国家利益的损失是任何国家不愿意承担的。而对于欧盟内部而言，用欧盟的声音取代自己的声音是否会有损本国利益，削弱自己在国际舞台的独立自主的影响力则是各个欧盟成员国，尤其是几个大国的顾虑。例如，在安理会改革问题上，有些欧洲国家认为，既然欧盟在外交关系上“用同一个声音说话”，就应该由欧盟各个成员国共同行使英、法的“否决权”。这个方案立即遭到了英、法的拒绝。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。因此，联合国改革中提出的增加地区代表性目标难以取得实质性的进展。

再者，欧盟内部错综复杂的决策机制和一体化道路上遇到的重重阻碍也对欧盟在联合国舞台上的作为产生了消极的影响。对于欧盟的发展，欧盟内部始终存在着超国家主义和政府间主义之争。两种主义之争导致了欧盟复杂的决策机制和权限分配。反应到国际舞台上则表现为欧盟各国在许多问题上或是为实现投票一致性而耗时长久，或是出现投票分歧，这成为削弱欧盟国际信誉的一个重要原因。针对这个问题，草拟的欧盟宪法中包含了确立欧盟独立法人地位、任命欧盟外交部长和设立欧洲对外行动司的等诸多内容。这些发展无疑将对欧盟在联合国主要机构、基金、计划和专门机构中的参与起到深远的作用。然而，欧盟宪法未能通过的事实不仅减缓了欧盟内部一体化的步伐，也使欧盟在联合国中的独立代表性依旧显得单薄和虚弱。

但放眼未来，欧盟和联合国的合作前景是广阔而长远的。两个国际组织都以避免战争、维护和平、促进人类经济与社会的发展为存在的目标，共同的理念必然使两者在越来越多的国际事务中紧密地团结在一起；欧盟在60多年的一体化道路上积累了丰富的经验，尤其是在运用有效多边机制方面，值得改革中的联合国大力借鉴；全球化的浪潮使得传统的国界限制被打破，越来越多国际事务需要从跨国跨地区的角度进行治理，欧盟作为一个成功的地区性组织将不可避免地成为联合国重要的伙伴；为了在联合国各个机构中拥有更大的影响力，欧盟就必须发出同一个声音，而这个统一立场、提高欧盟对外代表性的过程又将会成为推动欧洲一体化的动力。总之，两大国际组织关系的不断发展，将有可能实现这样一种双赢：欧盟在一体化的道路上将会走得更远，而联合国的改革进程也将获得全新的动力。

