

从科层制治理向网络化治理的转移^{*}

——基于欧盟东部周边治理的分析

宋黎磊 任 桑

内容提要:虽然“有效的多边主义”是欧盟推动全球治理的主要路径,但在周边治理中,欧盟仍然强调双边关系的重要性,特别重视与第三国公民社会的联系。欧盟不仅对欧盟新老成员国的公民,而且还对当前和未来邻国的社会凝聚力和经济活力保持关切。此外,欧盟更强调在周边区域内维护安全与稳定。欧盟已经展示出它在邻国建立制度性规范同时不扩大成员国数量的能力。与通过扩大政策实现的“规范外化”相比,欧盟通过邻国政策在周边建立的规范,在对象国不同部门中的适用程度存在差异,其贯彻执行更为松散。在现阶段,欧盟东部周边治理的主要特征为以条件性为前提的科层制治理正逐渐向水平化的网络化治理转移。

关键词:欧盟周边治理 科层制治理 网络化治理 市场化治理 东部伙伴关系

欧盟能否建立统一连贯的大周边战略,维持周边区域稳定和自身影响力,满足周边不同国家的需求和愿望,关乎欧盟作为全球主要力量之一的地位和切身利益。欧盟对周边国家持续发挥影响力的核心是改善域内国家的治理能力,促进改革与民主,增强相关国家的稳定性。此前,欧盟因忙于债务危机而错失了引导西亚、北非局势发展的机会,致使欧盟吸引力下降,“阿拉伯之春”演变为“阿拉伯之冬”。而近期乌克兰局势的发展表明欧盟部分东部邻国的国家脆弱性和市民阶层迫切的求变心态。欧盟利用其内部市场和人员流动性的吸引力和规制力,与周边国家执政阶层加大政治接触,

^{*} 本文是国家社科基金重点项目“构建新型大国关系的理论与方略选择研究”(批准号:14AZD060)的中期成果和同济大学促进对德基金“德国与东部邻国伙伴关系——基于欧盟周边治理的视角”研究(编号:0703219042)的阶段性成果。作者感谢匿名评审专家的审稿意见,文中舛误之处概由本人负责。

影响周边区域国家的经济和治理改革。^① 随着乌克兰东部地区冲突的加剧,国内外学界开始重新反思欧盟的周边战略。^② 本文认为,通过周边治理的理论视角来研讨欧盟的东部伙伴关系战略,可以分析欧盟在一个更广阔欧洲内的责任、力量和作用,有助于理解欧盟十年东扩以来的周边外交进程,以及欧盟如何树立新的“周边治理模式”,构建繁荣稳定的东部环境。

一 欧盟周边治理的概念与路径:三种治理模式

自1990年代以来,欧洲一体化研究逐渐摆脱了联邦主义、邦联主义以及功能主义之间的范式之争,开始从欧盟治理这种更为综合的视角来解析欧洲内部一体化建设的复杂特征。在欧盟研究领域,对欧盟作为一个治理体系的分析已经成为一种重要的研究路径。在欧盟治理的视角下,欧盟制度性合作的网络渠道,被学者们归纳为欧盟独具特色的治理形式——多层治理(Multilevel Governance)。

欧盟治理也可以视为在以地域为标准划分的不同层级上,相互独立而又相互依存的诸多行为体之间通过持续协商、审议等方式做出有约束力的决策的过程;这些行为体中没有一个拥有绝对的决策权威,它们之间也不存在固定的政治等级关系。^③ 当欧盟既有规则的一部分覆盖到欧盟周边国家时,欧盟周边治理(external governance/extended governance)就出现了。^④ 周边治理理论主要研究欧盟施加于其邻国的影响力是否足以推动其进行国内政治改革,以及欧盟能否在一个更广阔的欧洲内担负责任。由于欧盟政策制定机制的开放性,随着规章制度的适用范围不断扩大,周边国家可以参与部分欧盟规则的制定,或者是在规则适用的范围内讨价还价。这在那些横向的、参与性的且以过程为导向的政策制定,即“网络治理”(network governance)模式管理

^① G. Grevi and D. Keohane eds., *Challenges for European Foreign Policy in 2014: The EU's Extended Neighbourhood*, p.12, Spain: The Free Press, 2014, http://fride.org/download/Challenges_for_European_Foreign_Policy_in_2014.pdf, last accessed on 20 January 2015.

^② Viřt Borěany, “Eastern Partnership Five Years On: Time for a New Strategy?”, May 2014, Conference Report Issue 2014, http://www.amo.cz/editor/image/produkty1_soubory/eastern-partnership-five-years-on-time-for-a-new-strategy-conference-report.pdf, last accessed on 20 January 2015.

^③ Eugénia da Conceição-Heldt and Sophie Meunier, “Speaking with a Single Voice: Internal Cohesiveness and External Effectiveness of the EU in Global Governance”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 21, Issue 7, 2014, pp. 961-962.

^④ S. Lavenex, “EU External Governance in ‘Wider Europe’”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 11, No. 4, 2004, p. 683.

下的地区尤为明显。^①

2004年的大规模东扩结束后,周边国家加入欧盟的可能性降低了,欧盟基于入盟资格采取的条件性原则(conditionality)随之失去优势,周边治理和欧洲化的其他机制以及条件性原则的更新开始受到更多的关注,学界开始分析和解释欧盟的政策规范在正式成员国之外适用范围的扩大。目前关于欧盟周边治理模式的文献及其研究重点已经不再局限于申请加入欧盟的候选国。^② 周边治理模式也从科层制视角下注重对第三国条件性原则的使用发展到采用更多的横向网络治理和市场治理模式。在新的周边治理模式下,欧盟规范的发展更注重各层级行为体的参与性。一个值得关注的问题是,目前哪一种周边治理模式在欧盟处理与邻国关系的政策中占据主导地位? 如果将政治体系中理想的治理类型与欧盟的周边治理经验结合,则可以区分出三种基本的治理模式:科层治理模式、网络治理模式和市场治理模式。^③ 这种对周边治理模式的划分既可以从“宏观层面”上分析欧盟与周边国家总的关系结构,如欧洲邻国政策(European Neighbourhood Policy),也适用于欧盟东部伙伴政策领域或欧盟地中海伙伴关系计划等“中观层面”的研讨。^④

① Beate Kohler-Koch and Rainer Eising eds., *The Transformation of Governance in the European Union*, London/New York: Routledge, 1999, pp. 14-35.

② See L. Friis and A. Murphy, “The European Union and Central and Eastern Europe: Governance and Boundaries”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 37, No.2, 1999, pp. 211-232; M.S. Filtenborg, S. Canzle and E. Johansson, “An Alternative Theoretical Approach to EU Foreign Policy ‘Network Governance’ and the Case of the Northern Dimension Initiative”, *Cooperation and Conflict*, Vol. 37, No.4, 2002, pp. 387-407; A. Myrjord, “Governance beyond the Union: EU Boundaries in the Barents Euro-Arctic Region”, *European Foreign Affairs Review*, Vol. 8, No.2, 2003, pp. 239-257; S.Lavenex, “EU External Governance in ‘Wider Europe’”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 11, No. 4, 2004, pp. 680-700; M. W. Bauer, C. Knill and D. Pitschel, “Differential Europeanization in Eastern Europe: The Impact of Diverse EU Regulatory Governance Patterns”, *Journal of European Integration*, Vol. 29, No. 4, 2007, pp. 405-423; S. Lavenex, “A Governance Perspective on the European Neighbourhood Policy: Integration Beyond Conditionality?”, *Journal of European Public Policy*, Vol.15, No. 6, 2008, pp. 938-955; S. Lavenex, “EU Rules Beyond EU Borders: Theorizing External Governance in European Politics”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 16, No.6, 2009, pp. 791-812; J. Langbein, “European Union Governance towards the Eastern Neighbourhood: Transcending or Redrawing Europe’s East-West Divide?”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 52, No. 1, 2014, pp. 157-174; G. Noutcheva, “Institutional Governance of European Neighbourhood Policy in the Wake of the Arab Spring”, *Journal of European Integration*, Vol.37, No.1, 2015, pp. 19-36.

③ S. Lavenex, D. Lehmkuhl and N. Wichmann, “Modes of External Governance: A Cross-national and Cross-sectoral Comparison”, *Journal of European Public Policy*, Vol.16, No. 6, 2009, pp.815-820.

④ G. Macaj and K. Nicolaidis, “Beyond ‘One Voice’? Global Europe’s Engagement with Its Own Diversity”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 21, No. 7, 2014, pp. 1067-1083.

表1 欧盟周边治理的三种模式

	行为体系系统排列	制度化	规则扩张机制
科层治理模式	垂直的:主导和从属关系	严格的、正式的	趋同
网络治理模式	水平的:正式的平等伙伴关系	中等严格的、正式和非正式的	协商
市场治理模式	水平的:正式的平等伙伴关系	松散的、非正式的	竞争

资料来源:S.Lavenex and F. Schimmelfennig, “EU Rules Beyond EU Borders: Theorizing External Governance in European Politics”, p. 800。

(一)科层治理模式

首先,当行为体之间存在统治和从属的正式关系时,科层治理(Hierarchical governance)就产生了。它是与集体约束力相联系的规则和排斥性条款为基础的。在现代国家,这个功能通过立法发挥作用,这些规则的定义是权威的、可执行的,一旦违反,违背方可能受到制裁。统治的制度和规则的权威性都得到了“被统治者”的隐含默许。^①统治者与被统治者之间的垂直关系暗示了这种影响力是以非对称的方式发挥作用的。在不同领域、不同层面,科层治理描述的是一种操纵行为的指导模式,这种模式以正式而明确的规则为基础,且具有法律约束力,同时是由统治者实施。

具体而言,科层治理指的是一种优势方和从属方之间的关系:其中优势方单方面扩大了其管制的边界。作为欧盟扩大进程中周边治理的主要方式之一,它主要表现为与“传统治理”或“政府”相关的特性:^②欧盟通过垂直指挥的方式来运作,向入盟候选国家输出预先决定的、没有经过协商的规则,同时通过定期监督机制确保对象国的服从并以此实现垂直控制。这种治理模式的基础是超国家组织的存在,且超国家组织致力于制定合法化的超国家法律,并由欧洲法院批准和执行。欧盟通过特定多数(qualified majority)与成员国在政策制定上进行竞争,且欧共体法的规定在本质上很接近科层治理模式。在行业层面,科层治理涵盖了欧盟法规中那些明确可执行的超国家法律。

在欧盟对外关系方面,从形式上看,非成员国相对于欧盟保留了完整的主权。然而其周边治理的某些形式与科层制较为接近,即欧盟通过立法逐渐入侵第三国的自治权。以欧洲邻国政策为例,在这一政策框架内,欧盟与邻国之间虽然在法律形式上并

^① S. Lavenex and N. Wichmann, “The External Governance of EU Internal Security”, *Journal of European Integration*, Vol. 31, No.1, 2009, pp. 83-84.

^② H. Grabbe, *The EU's Transformative Power: Europeanization Through Conditionality in Central and Eastern Europe*, Basingstoke and New York: Palgrave Macmillan, 2005, pp. 25-26.

无统属关系。但从经济角度看,欧盟规制的扩张包括明确的规则与正式的程序,通过监督和制裁得以实现。作为外部激励机制,它属于一种自上而下的政策输出模式,对于条件性条款的有效运用是其必要的先决条件之一。^① 有学者归纳了欧盟外部影响力的固化形式,将其称作“强制性影响”(compulsory impact)或“顺从性”(compliance)。^② 而欧盟在针对中东欧地区的扩大进程中,也是通过超越边界的治理塑造了其邻国的价值观和身份。^③ 扩大政策一直是欧盟用以扩展其安全与民主空间的最有效和最主要的工具,也是欧盟运用软实力的成功范例。欧盟依靠自身强大的经济实力和制度优势,用严格的条件性约束了周边的候选国,强制和诱导这些国家心甘情愿地顺从和适应自己的价值观和科层制周边治理模式。

(二)网络治理模式

相对于科层治理,网络治理(Network governance)结构描绘了一种相对平等的关系。在这种关系中,各行为体在形式上是平等的。在制度层面,各行为体有平等的权利,任何一方都不能在未经另一方同意的情况下约束对方,但这并不排除权力不对称的可能性。科层治理通常制定具有约束力和权威性的法律,而网络治理通常会基于双方协议产生较少的约束手段,主要是规定治理结构中各参与方互动的程序模式而不是规定最终的政策解决方案。因此有时网络治理也被称为“协商制度”,其利益冲突不是通过法律和审判来解决,而是在交涉或辩论的基础上通过谈判和自愿协议来解决。^④

在欧盟内部,网络治理已经对共同体的决策方法构成了挑战,尤其是在那些由于缺少协调而不能把立法权让渡给欧盟的政策领域。这种“决策不立法”的形式只是松散地耦合到联盟的正式立法机构上,且分散于部门性的专门管理机构中,如代理机构和政策组织。这些网络治理的结构构成通常是基于各个方面的专业知识,而不是政治立场,构成此类网络治理的成员除了来自各成员国的公务员,还包括私营部门或其他国际组织。^⑤

在欧盟对外关系中,网络治理表现出强有力的制度化能力和一种持续协调的特

^① F. Schimmelfennig and U. Sedelmeier, *The Europeanization of Central and Eastern Europe*, Ithaca, NY: Cornell University Press, 2005, pp. 664-665.

^② M. Bauer, C. Knill and D. Pitschel, "Differential Europeanization in Eastern Europe: The Impact of Diverse EU Regulatory Governance Patterns", *Journal of European Integration*, Vol. 29, No. 4, 2007, p. 405.

^③ F. Schimmelfennig, *The EU, NATO and the Integration of Europe: Rules and Rhetoric*, Cambridge: Cambridge University Press, 2003, p. 270.

^④ P. Nedergaard and M. D. Jensen, "The Anatomy of Intergroups—network Governance in the Political Engine Room of the European Parliament", *Policy Studies*, Vol.35, No. 2, 2014, pp. 192-209.

^⑤ A. Heritier, "New Modes of Governance in Europe: Policy-making without Legislating?", in A. Heritier ed., *Common Goods: Reinventing European and International Governance*, Lanham, MD: Rowman & Littlefield, 2002, pp. 185-186.

征。其规则扩张是通过国家间规则的协商实现的,而不是通过“自上而下”的实施欧盟法律法规。^①以自愿为前提,网络治理系统为基于社会化、社会学习和交流的影响机制提供了有利条件。网络治理的进程,如协商过程、共同所有权和互动密度等因素均有可能提高规则的合法性,因而有利于规则的扩展。更重要的是,相对于科层治理模式,网络治理为谈判各方留下更多的回旋余地,各方的互动可以在其他共同规则,如国际规则或新的联合谈判规则的基础上进行。结合新的治理文献与机制分析方法来看,较为成熟的理论认为,欧盟网络治理模式可以延伸到欧盟邻国政策对象国,这些国家的利益纷争和政策执行力问题较少,最有可能在技术领域进行功能性合作。如果欧盟对周边国家缺乏强有力的影响力,就可以采取网络治理模式加以弥补。^②网络治理所蕴含的平衡性、参与性、灵活性和包容性的治理框架结构,与垂直的、官僚主义的科层制治理形成鲜明的对比。在科层制一体化模式下,制度上的一体化固然是“正式成员的代名词”,但网络治理的推进和政策制定机构的功能化,也为中央立法机构下的制度包容带来了新的机遇。^③作为一种面向过程的决策模式,网络治理相当于另一种施加影响的结构模式,相对于有条件地输入预定的欧盟法规,网络治理原则上能同时延伸欧盟的管理和组织边界。^④

(三)市场治理模式

市场模式(Market governance)是欧盟周边治理的第三个基本模式。其治理成效是形式上自主的行为体之间竞争的结果。虽然政治学文献通常并不把市场作为治理的一种模式,因为它们缺乏总的规则制度。但是,竞争作为政治与市场互动的制度化形式有时也被包含在新的治理方法中。^⑤

欧盟认为,制度化的市场治理模式以相互认可原则为典型形式,其在单一市场原则的运用中更为明显。相互认可缓解了监管的压力,根据市场规律,最有竞争力的产品和服务将获胜,这可能会导致以生产和服务标准为基础的规则产生类似立法的效果。^⑥

^① A. Magen, “The Acquis Communautaire as an Instrument of EU External Influence”, *European Journal of Law Reform*, Vol. 9, No. 3, 2007, p. 365.

^② K. Kourtikakis and E. Turkina, “Civil Society Organizations in European Union External Relations: A Study of Interorganizational Networks in the Eastern Partnership and the Mediterranean”, *Journal of European Integration*, Vol. 37, No. 5, 2015, pp. 587-588.

^③ Martino Maggetti, “The Politics of Network Governance in Europe: The Case of Energy Regulation”, *West European Politics*, Vol. 37, No. 3, 2014, pp. 497-500.

^④ J.M. Lewis, “The Future of Governance Network Research: Strength in Diversity and Synthesis”, *Public Administration*, Vol. 89, No. 4, 2011, pp. 1221-1222.

^⑤ M. Ammann, D. Oesch and M. Schmid, “Product Market Competition, Corporate Governance, and Firm Value: Evidence from the EU Area”, *European Financial Management*, Vol. 19, No. 3, 2011, pp. 452-469.

^⑥ I. M. Otto and V. Chobotova, “Opportunities and Constraints of Adopting Market Governance in Protected Areas in Central and Eastern Europe”, *International Journal of Comments*, Vol. 7, No. 1, 2013, pp. 34-57.

在外部领域,相互认可的原则已经通过单一市场法规逐步扩展到欧盟的周边邻国。随着上世纪90年代与当时新独立的东欧和南高加索国家签署的《伙伴关系与合作协定》(PCA)的陆续到期,欧盟推出了新的联系国协定,除了与地中海沿岸国家签署该协定外,欧盟也力图推进与东部邻国的联系国协定谈判。联系国协定是比自贸区协定更为紧密的经济一体化形式,在向周边国家提供自由贸易便利的同时,通过逐步趋同的方式,要求这些国家的内部法规与欧盟单一市场原则接轨。这种“外化治理”(governance by externalization)显然是由欧盟的内部市场和竞争策略导致的:有兴趣加入欧盟市场的企业需要遵循欧盟的规则,这符合竞争性治理模式。^① 周边国家的公司和商业协会等社会行为体有可能出于自身利益的考虑游说并诱导本国政府改变规则和政策,从而与欧盟规范达成一致。据此,欧盟以贸易驱动的一体化策略为周边地区、国家和社会行为体提供了一种可选择的发展路径。

二 欧盟周边治理在东部地区的推进:从科层制治理向网络化治理的转移

作为一个强有力的地区性行为体和一种规范性力量,欧盟从成立之初就怀有跨界推广欧盟价值规范和成功经验,对欧盟周边进行整合进而达到外部区域“欧洲化”(Europeanization)的使命感。在其周边治理中,这主要体现为对“半内部国家”(semi-insiders)的扩大政策以及对“半外部国家”(semi-outsiders)的邻国政策。^② 在欧盟周边治理的扩大政策中,欧盟基于条件性原则主要采用科层制治理模式,具有一定的强制性,即入盟申请国面临非此即彼的选择,要么接受欧盟的强制性干预要求,要么放

^① M. Bauer, C. Knill and D. Pitschel, “Differential Europeanization in Eastern Europe: The Impact of Diverse EU Regulatory Governance Patterns”, *Journal of European Integration*, Vol. 29, No. 4, 2007, pp. 405-406.

^② Kristi Raik, “The EU as a Regional Power: Extended Governance and Historical Responsibility”, in Hartmut Mayer and Henri Vogt eds., *A Responsible Europe? Ethical Foundations of EU External Affairs*, London: Palgrave Macmillan, 2006, pp. 69-70. “半内部国家”是指入盟候选国家和潜在入盟国家;签署联系国协定(Association Agreement, AAS)的土耳其、黑山、马其顿和受联系与稳定进程(The Stabilization and Association Process, SAP)规制的阿尔巴尼亚、波黑、塞尔维亚;“半外部国家”主要指欧洲邻国政策对象国(European Neighborhood Policy Countries, ENP Countries),其中包括东部伙伴关系政策对象国:白俄罗斯、乌克兰、摩尔多瓦、格鲁吉亚、亚美尼亚、阿塞拜疆、地中海伙伴关系对象国:叙利亚、黎巴嫩、约旦、以色列、巴勒斯坦民族权力机构、埃及、利比亚、突尼斯、阿尔及利亚与摩洛哥。参见宋黎磊:“欧盟‘东部伙伴关系’计划:意图、推进与问题”,《国际问题研究》2015年第2期,第86-87页。

弃。一些学者称之为“胡萝卜加大棒政策”。^①此后,由于欧盟内部整合和其行动能力面临的诸多困难,以及东扩后复杂的安全环境,欧盟于2004年推出了欧洲邻国政策,将其对“半外部国家”的治理作为周边治理的重点。理论上,欧盟东部周边治理不是要在扩大与深化之间做出一个单一选择,而是要继续依靠欧洲邻国政策这一可行的路径,对没有入盟前景的周边国家实现“内部政策的外部扩展”,从政治、经济、社会等领域逐一六个东部邻国进行漫长的“欧洲化改造”。在这一进程中,网络治理构建了平衡性、参与性、灵活性和包容性的治理结构,意图实现从“扩大式欧洲化”到“睦邻式欧洲化”的重心转移,通过协商体系的形成来追求共同的目标。

从实践上来看,自2007年罗马尼亚和保加利亚入盟后,边界的进一步向东和东南延伸使欧盟意识到了与独联体伙伴国建立更紧密关系的重要性。2008年8月爆发的俄格冲突和2009年年初发生的俄乌天然气之争更增强了欧盟在周边巩固安全的决心。鉴于乌克兰、格鲁吉亚等东部邻国存在严重危机,欧盟希望帮助它们应对内部挑战,在经济和政治上摆脱俄罗斯的控制,进一步向自己靠拢。2009年5月7日,欧盟27国与乌克兰、白俄罗斯、格鲁吉亚、摩尔多瓦、亚美尼亚和阿塞拜疆东部六国签署了《东部伙伴关系宣言》,正式启动“东部伙伴关系”计划。^②

“东部伙伴关系”计划是欧洲邻国政策的延伸,来自伙伴国家和欧盟及成员国层面的共同参与是这个计划的核心,推进政治联合与经济一体化是其主要动力。基于欧洲邻国政策所取得的进展,“东部伙伴关系”计划提供了双边和多边两方面的措施以加强合作。从多边角度看,“东部伙伴关系”计划中的多边合作与欧洲邻国政策总框架相一致,没有明确赋予目标国家最终的入盟前景。因此,欧盟无法以条件性原则为前提对周边国家施加强有力的影响,只能采取网络治理模式加以弥补,依靠欧盟层面各个机构、相关国家和市民社会的参与。“各伙伴国可根据自身能力和时限决定如何发展与欧盟的关系”,选择不同层次和层级加强与欧盟的合作与交流,同时还“发展伙伴国之间的关系”。^③从双边角度看,欧盟与东部邻国的“双边轨道”合作强调“多对

^① 很多西方学者在提到欧盟东扩政策的时候都提到“胡萝卜加大棒政策”(Carrot and Stick),这种表述实际上就是指肯定性条件限制和否定性条件限制,有时候也叫前置性条件和后置性条件,而最具代表性的表述是肯定性条件限制和否定性条件限制。其具体含义是:“如果一个国家(通常是指要加入欧盟的)履行了欧盟预先规定的要求,就会给予这个国家相关甚至是额外的利益;如果一个国家违反了欧盟制定的政治和法律标准,那么现在正在享受的利益将会被中止或者收回。”参见 Christian Pippan, “The Rocky Road to Europe: The EU’s Stabilisation and Association Process for the Western Balkans and the Principle of Conditionality”, *European Foreign Affairs Review*, No. 9, 2004, p. 244.

^② 关于“东部伙伴关系”计划的具体内容,参见宋黎磊:“欧盟‘东部伙伴关系’计划:意图、推进与问题”,第85-102页。

^③ Laure Delcour, “The institutional Functioning of the Eastern Partnership: An Early Assessment”, *Eastern Partnership Review*, No. 1, 2011, pp.7-8.

多原则”。2011年,欧盟设立的“东部伙伴一体化与合作项目”(Eastern Partnership Integration and Cooperation, EaPIC)通过评估东部伙伴国家在政治改革方面的进展给予额外奖励。^①在公民社会层面,欧盟每年围绕“务实与核心目标”至少进行两次讨论,根据“具体情况原则”和不同领域的相关方如政府部门、议会、公民社会组织、国际组织、国际金融机构和私人部门等进行交流与合作。^②(见表2)

表2 东部伙伴关系中的网络治理框架和内容

双边合作	多边合作
<p>签署新的联系国协定(Association Agreements, AAS),它包含四个方面:</p> <p>(1)《深入和全面的自由贸易协定》(DCFTA);(2)政治对话和外交与安全政策;(3)公正、自由和安全;(4)经济部门合作,特别是在能源、交通运输基础设施和环境领域。</p> <p>此外,还强调签证便利化和再进入协定,实现人员的安全流动和签证便利化。</p>	<p>(1)东部伙伴关系峰会(每两年一次);</p> <p>(2)部长级会议(年度会议);</p> <p>(3)四个专题平台(multilateral thematic platforms);</p> <p>(4)五项旗舰活动:通过ENPI东向资金来落实多边合作项目;</p> <p>(5)欧盟-东部邻国议会(EURONEST);</p> <p>(6)地方性和区域性的领导人会议(CORLEAP);</p> <p>(7)公民社会论坛(Civil Society Forum)。</p>

注:表由作者自制。

东部伙伴国与欧盟签署联系国协定是规范双边合作的基础。联系国协定中主要包括以下四项内容:(1)《深入和全面的自由贸易协定》:其目标是减少关税壁垒;按照欧盟标准和既有法规(acquis communautaire)与伙伴国就贸易有关的法律取得一致意见;相比以前的《伙伴关系与合作协定》,这几乎是东部伙伴关系中最有价值的部分。东部伙伴国家至少要遵守80%的欧盟既有法规。(2)外交和安全事务领域的政治对话:一方面使伙伴国在民主、法治、人权、善治、市场经济原则和可持续发展方面取得明显进步,另一方面使伙伴国的制度建设和行政管理能力不断完善。(3)强调公正、自由与安全指标:双方缔结《流动性和安全条约》(mobility and security pacts),允许合法旅行的同时有效打击有组织犯罪和非法移民。在边境管理、反腐等领域进行协商合

^① “‘More for More’ Principle in Action-EU Rewards Moldova, Georgia and Armenia with € 87 Million to Boost Reforms”, <http://www.enpi-info.eu/eastportal/news/latest/35569/‘More-for-more’-principle-in-action-eu-rewards-moldova-georgia-and-armenia-with-€-87-million-to-boost-reforms>, last accessed on 20 January 2015.

^② Eastern Partnership Civil Society Forum, “A Concept Paper for the Eastern Partnership Civil Society Forum”, <http://www.eas.europa.eu>, last accessed on 20 January 2015.

作,以欧盟标准升级庇护制度,按欧盟的法律整合边界管理体系,提升这一地区的警务和司法能力等。(4)双方在经济和具体事务上的部门间合作:允许六国的人员、商品、服务和资本更自由地流动。通过建立长期、稳定、安全的能源供应和运输机制,加强能源安全合作;更加有效地监管和加强早期预警制度,防止能源供应的突然中断。

“东部伙伴关系”计划中的多边合作机制框架包括以下七个方面:(1)东部伙伴关系峰会:包括欧盟成员国和东部伙伴国的国家元首或政府首脑,指明东部伙伴关系的前进方向。^①(2)部长级会议:年度春季外交部长会议将审查合作进展情况和提供更详细的政治指导。会议形成的报告在每年一度的外交部长会议上发布,由欧盟委员会负责筹备和主持,主要采取共同参与和集体决议的方式。(3)四个专题平台(multilateral thematic platforms)主要围绕下述目标进行:第一,民主和善治:边境管理、反腐败、司法改革、公共管理、贸易、中小企业政策的改革、环境与气候变化、移民和收容,以及农业和农村发展等;第二,经济融合和与欧盟不同领域内政策的协调;第三,能源安全;第四,人与人之间的联系。(4)五项旗舰活动:第一,综合性的边境管理计划;第二,支持小型和中等规模的企业机构(SME);第三,区域能源市场和能源效率的提升与可再生能源的利用;第四,环境治理;第五,预防、准备和应对自然和人为灾害(PPRD)。(5)欧盟-东部邻国议会(EURONEST)年度会议:包括欧洲议会、欧盟地区委员会、欧盟经济社会委员会、欧洲投资银行和欧洲复兴开发银行均派出高级代表与会。(6)地方性和区域性的领导人会议(CORLEAP):目的是增强东部伙伴国家的地方政府自治能力。(7)公民社会论坛(Civil Society Forum):它于2009年以年会的形式设立,从公民社会的角度为东部伙伴关系提供建议和意见,并与五个旗舰活动对应,设立了五个工作小组。

从东部伙伴关系的网络治理框架和内容图表中我们可以发现,虽然“有效的多边主义”是欧盟推动全球治理的主要路径,但是在周边治理中,欧盟仍然强调双边关系的重要性。总体而言,欧盟更注重并基于不同部门的具体政策的实际情况实施治理。虽然周边治理实践被纳入一个欧洲经济区或者说欧盟邻国政策的总体制度化框架,但实际上欧盟规则的扩展仍遵循着不同部门的部门逻辑,并没有体现出宏观制度化的特

^① 第一次东部伙伴关系峰会2009年在布拉格召开,参见 Council of the European Union, “Joint Declaration of the Prague Eastern Partnership Summit”, Prague, 7 May 2009;第二次于2011年在华沙召开,参见 Council of the European Union, “Joint Declaration of Warsaw Eastern Partnership Summit Declaration”;第三次于2013年在维尔纽斯召开,参见 Council of the European Union, “Joint Declaration of the Eastern Partnership Summit”, Vilnius, 28-29 November 2013, <http://www.easternpartnership.org/community/events/warsaw-eastern-partnership-summit-declaration>;第四次于2015年在里加召开,参见 Council of the European Union, “Joint Declaration of the Eastern Partnership Summit”, Riga, 21-22 May 2015, <http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2015/05/21-22/>, last accessed on 20 January 2015.

点。这种超越欧盟边界的网络治理包括管理和组织边界的同步扩张,具有注重进程、多头参与和包容性强的特点,允许规范和规则的扩展伴随着决策过程和实践的开放式参与来实现。采取“多层”结构的行为体,可能不仅涉及国家,而且涉及次国家、超国家、国际行为体,以及非国家行为体。这种网络治理的组成有利于合作的非政治化,因为参与者往往是专家和专业领域的技术官僚。这种互动模式为组织功能性合作的具体形式开辟了新的道路,如目前东部伙伴关系中包含的协调机构——欧洲环境局和欧洲刑警组织等;或不太正式的政策网络,如《深入和全面的自由贸易协定》等。

三 欧盟东部周边治理成效评估

欧盟对外行动的依据通常是欧盟既有法规。而欧洲价值观的持续宪法化和传统欧盟内政领域如环境、竞争或移民政策的深入一体化,都迅速拓展出欧盟周边治理的多层维度,这是欧盟内部规则和政策对非欧盟正式成员的延伸,也是周边治理的重点。^①问题是,候选成员国之外的第三国适用欧盟规范的程度如何衡量,或者说欧盟网络化周边治理的成效如何?有学者认为,欧盟周边治理的成效可定义为欧盟的规则有效转移到周边国家的程度,可以根据以下三方面的指标进行测评:第三国在国际谈判和协议过程中的规则选择、国内立法中的规则采纳,以及在国内实践的规则运用。(见表3)本文通过上述指标对欧盟东部周边治理的成效加以评估。

表3 周边治理的效力评估

	级别	效力	可能的结果
规则选择	国际谈判和协商	欧盟规则(或共同规则)是谈判和协商的焦点	结果(1):欧盟规则成为其他国际组织或者
规则采纳	国内立法	欧盟规则(或共同规则)被纳入国内法律行为	第三国的规则 结果(2):对象国行为
规则运用	国内政治与行政实践	欧盟规则(或共同规则)被贯彻执行	忽视或违反欧盟规则 或共同规则

资料来源:S. Lavenex and N. Wichmann, “The External Governance of EU Internal Security”, pp. 94-98。

^① S. Lavenex, D. Lehmkuhl and N. Wichmann, “Modes of External Governance: A Cross-national and Cross-sectoral Comparison”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 16, No. 6, 2009, pp. 813-833.

首先,对欧盟规则的选择,与欧盟和第三国进行国际谈判并达成协议的级别相关。双方究竟达成了怎样的合作协议或意向?由此可以测评欧盟规则在处理欧盟与第三国的关系时在多大程度上受到重视,这是评估欧盟网络化周边治理成效的第一步。就欧盟东部周边治理而言,目前欧盟与摩尔多瓦、格鲁吉亚和乌克兰签署了联系国协定,与格鲁吉亚和摩尔多瓦签署了《深入和全面的自由贸易协定》;^①与乌克兰、格鲁吉亚、亚美尼亚和阿塞拜疆的签证自由化谈判已取得一定的进展;摩尔多瓦获得短期赴欧盟免签证待遇;^②与白俄罗斯就签证便利化和重新接纳协议的谈判正在进行中。^③但是现有的政治协议比起欧盟所强调的与东部伙伴国家合作的三大战略目标:加速政治协商进程、经济一体化和区域合作,以及公民社会发展,^④其进展还是相当有限的。

在对欧盟规则的选择方面,除了观察与欧盟达成协议的级别外,也可以依据周边国家对现有欧盟机构的依赖程度加以判断。随着欧盟对6个东部邻国的援助总额从2008年的4亿欧元逐步增至2013年的近8亿欧元,^⑤周边国家对“欧洲邻国政策工具”(ENPI)平台下的“东部伙伴关系”框架中的融资计划的依赖程度已逐步加深。欧盟针对东部伙伴国的公民社会,设立了包括公民社会论坛、东部企业和青年论坛在内的治理平台。此外,双方在能源、环境、交通和教育领域的机制合作都得到了加强。欧盟与东部伙伴国家的能源合作在“东部伙伴关系能源安全平台”下进行,合作重点是共同开发环里海—中亚—黑海的天然气资源,建立接入欧盟能源网络的油气管道,以及改革当地的能源市场。比如欧洲复兴开发银行是对乌克兰和高加索地区国家投资的主要金融机构,其投资重点领域是能源和基础设施建设。截至2014年8月,仅仅在阿塞拜疆一国,欧洲复兴开发银行已有149项投资项目正在进行,其中能源和基础设施领域占总投资的35%和40%。^⑥欧洲投资银行对乌克兰的贷款也主要集中在电网

^① European External Action Service, “Eastern Partnership Achievements 2009–2013”, February 17, 2014, http://eeas.europa.eu/delegations/georgia/documents/eap_aa/eapachievements_2013_en.pdf, last accessed on 20 January 2015.

^② “Mobility Partnerships, Visa Facilitation and Readmission Agreements”, European Commission Migration and Home Affairs, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/international-affairs/eastern-partnership/mobility-partnerships-visa-facilitation-and-readmission-agreements/index_en.htm, last accessed on 20 January 2015.

^③ “Strategy Paper/Multiannual Indicative Programme, Belarus 2014–2017”, http://eeas.europa.eu/enp/pdf/financing-the-enp/belarus_2014_2017_summary_of_the_programming_document_en.pdf, last accessed on 20 January 2015.

^④ “Regional East Strategy Paper (2014–2020)/Multiannual Indicative Programme (2014–2017)”, http://eeas.europa.eu/enp/pdf/financing-the-enp/regional_east_strategy_paper_2014_2020_and_multiannual_indicative_programme_2014_2017_en.pdf, last accessed on 20 January 2015.

^⑤ European Commission, “Vademecum on Financing in the Frame of the Eastern Partnership 2010”, http://www.eeas.europa.eu/eastern/docs/eap_vademecum_en.pdf, p. 3, last accessed on 20 January 2015.

^⑥ “Azerbaijan Factsheets”, <http://www.ebrd.com/downloads/research/factsheets/azerbaijan.pdf>, last accessed on 20 January 2015.

建设、水电站修复、便利能源运输的公路建设项目等。从2014年开始,东部伙伴国可以参与欧盟新的研究与创新框架计划——“地平线2020”。据此,涉及28个成员国、欧盟和六个伙伴国的网络性治理架构已经建立。从这个角度而言,东部邻国已经很难脱离欧盟周边治理的轨道。

其次,在对欧盟规则的采纳方面,制度主义理论认为,治理效果会随着法制化或合法化而增强。欧盟的规则越明确、越有约束力,就越能强制执行,也越有可能被欧盟边界外的区域所采纳和实施。^① 无论邻国基于合作目的选择了欧盟规则(而不是其他规则),还是后来在国内采纳并运用这些规则,都取决于欧盟与邻国讨价还价的能力。鉴于东部邻国并非东扩对象国,欧盟与这些国家讨价还价的谈判能力还很弱,因此需要针对不同国家强调规范的不同层面以完成“睦邻式欧洲化”进程。对于乌克兰,欧盟提出要支持其民主发展和善治、促进联系国协定和《深入和全面的自由贸易协定》生效等。对于摩尔多瓦,欧盟的合作着重于边界监控与管理、农业和农村发展等。^② 对于白俄罗斯,欧盟主要目标是促进社会保障、环境治理和经济发展。^③ 对于格鲁吉亚等三个南高加索国家,欧盟的治理侧重经济和社会层面。^④ 比如,为了“促进信息高效、快捷、透明地传播到公共机构和公众”,欧盟于2012年针对格鲁吉亚推出了全新的电子政务建设项目,其中投入120万欧元用于公共服务部门开发和使用信息与通信技术,以提升格鲁吉亚公共管理的能力。^⑤ 舆论认为,目前格鲁吉亚在欧盟指导下就公共服务方面已经实施了相当多的改革措施,与欧盟在相关法规协调方面取得了突破性进展。^⑥ 但也有研究报告宣称,欧盟对白俄罗斯等东部国家援助的重点领域存在误判因而收效甚微。^⑦ 可是在科层制治理和市场治理都不具备条件的情况下,欧盟未来也

^① K.W. Abbott et al., “The Concept of ‘Legalization’”, *International Organization*, Vol. 54, No. 3, 2000, pp. 401-402.

^② “Single Support Framework for EU Support to Moldova 2014-2017”, http://eeas.europa.eu/enp/pdf/financing-the-enp/republic_of_moldova_summary_of_the_single_support_framework_2014-2017_en.pdf, last accessed on 20 January 2015.

^③ “Strategy Paper/Multiannual Indicative Programme, Belarus 2014-2017”, http://eeas.europa.eu/enp/pdf/financing-the-enp/belarus_2014_2017_summary_of_the_programming_document_en.pdf, last accessed on 20 January 2015.

^④ 参见宋黎磊:“欧盟‘东部伙伴关系’计划:意图、推进与问题”,第90-92页。

^⑤ “EU Launched E-governance Project in Georgia: Baltic Connection”, <http://eastbook.eu/en/2012/12/uncategorized-en/the-baltic-connection-eu-launches-e-governance-project-in-georgia/>, last accessed on 20 January 2015.

^⑥ L.Avalishvili, “Open and Democratic Governance in Georgia—Challenges on the path of European Integration”, <http://idfi.ge/en/open-and-democratic-governance-in-georgia-challenges-on-the-path-of-european-integration>, last accessed on 20 January 2015.

^⑦ “The Civil Society Forum of the Eastern Partnership Four Years on—Progress, Challenges and Prospects, CEPS Special Report”, January 2014, pp.11-14, [http://eap-csf.eu/assets/files/HK-EaP-Civil-Society-Forum-\(2\)\(2\).pdf](http://eap-csf.eu/assets/files/HK-EaP-Civil-Society-Forum-(2)(2).pdf), last accessed on 20 January 2015.

只能是恪守“差异化”原则推进网络化周边治理。在与签署联合国协定的伙伴国加强合作的同时,欧盟仍会在“东部伙伴关系”计划框架内与亚美尼亚、阿塞拜疆和白俄罗斯发展双边关系。^①

周边治理的有效性还会随着欧盟规则在国际上的合法化而增强。一项规则在欧盟内部越是得到支持和遵守,越容易与欧盟外的国际规则接轨,第三国越有可能接受它作为谈判的基础,也越有可能采纳和应用该规则。^②比如,欧盟力推在双边层面签署联合国协定以取代1994年签署的《伙伴关系与合作协定》,作为规范双边关系的新的基础性文件。联合国协定中最有价值的经济部分,即《深入和全面的自由贸易协定》,其核心包括减少关税和非关税壁垒、服务、公共采购、知识产权和竞争政策。该协定按照欧盟标准和既有法规与伙伴国就贸易有关的法律取得一致意见,通过双边自由贸易区的建立来形成一个深入和广泛的经济共同体。换言之,欧盟通过经济一体化手段和功能性外溢方式,使欧盟的单一市场法律逐渐内化为联合国自身法律。欧盟与乌克兰、格鲁吉亚和摩尔多瓦已经达成《深入和全面的自由贸易协定》,就此而言,欧盟周边治理的成效是明显的。但与此同时,东部国家也不愿脱离独联体自贸区并切断与俄罗斯的经贸合作关系。这意味着欧盟在该区域推动《深入和全面的自由贸易协定》从而实现周边治理目标仍然面临诸多挑战。

即使第三国接受欧盟的规则作为与欧盟谈判的规范性参考,或制定联合规则,但最终可能并不会在国内采用这些规则。因此,欧盟规则是否以及在何种程度上成为第三国的国内规则,构成欧盟外部治理效果的第二个层次。改革必须始终基于周边国家内部的意愿。否则,再多的外来援助或压力也不可能推动可持续的改革。对乌克兰、格鲁吉亚等想摆脱俄罗斯控制的欧洲国家而言,加入欧盟是它们的首要目标。^③近五年来,东部伙伴国在深化与欧盟关系的程度与步伐上并不一致,将它们置于一个总政策框架下可能会影响计划的整体效应。如乌克兰在入盟意愿和要求上明显快于其他五国,将它与白俄罗斯等国置于同一规格的政策框架中难以使这个欧盟最重要东部邻

① “Opening Remarks by Commissioner File at the Plenary Session of the Foreign Affairs Council on Eastern Partnership”, European Commission, July 22, 2014, http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-14-236_en.htm, last accessed on 20 January 2015.

② F. Schimmelfennig and U. Sedelmeier, *The Europeanization of Central and Eastern Europe*, Ithaca, NY: Cornell University Press, 2005, p. 19.

③ E. Korosteleva, “The Eastern Partnership Initiative: A New Opportunity for the Neighbours?”, *Journal of Communist Studies and Transition Studies*, Vol. 27, No. 1, 2011, p. 7.

国的要求和利益最大化。^① 这一问题在乌克兰危机中充分暴露出来。^②

在对欧盟规则的运用方面,网络治理中制度化的沟通协调机制弥补了主导性权力(要求建立科层制来输出规范)的缺失,也满足了市场一体化的需求(通过竞争来输出规范)。网络治理以去中心化和注重国家结构中不同的领域为前提,专家和利益相关者都可以参与其中。这方面比较典型的案例,是乌克兰、摩尔多瓦等国的城市积极参与由欧盟委员会支持的侧重于能源转型的欧洲城市网络。欧洲城市网络目前包括 30 个国家的 1000 多个城镇,主要是加强这些城市在可持续能源领域中的作用和能力,以及代表这些城镇的利益去影响欧盟能源、环保和城市等领域的政策;同时促进城市交流经验,转让技术专利和实施联合项目。以摩尔瓦为例,2014 年,摩尔多瓦的乡镇在欧盟的协助下有 130 幢公共建筑连接到以农场废物为能源的局部供热网络,这一计划也鼓励了本地中小节能企业的发展。^③

值得注意的是,周边国家对欧盟规则的采纳并不必然意味着规则运用。欧盟规则或共同规则是否以及在何种程度上被纳入第三国国内立法并在第三国的国内实践中得以贯彻实施是两个不同的问题。规则运用成为欧盟外部治理的最深层次的影响。欧盟必须在通过实质性合作吸引周边国家的同时保证其规范外化的可信度。^④ “东部伙伴关系”计划提供的援助不足以消除东部国家内部对实施欧盟规则的阻力。与地中海区域相比,欧盟对东部区域投入的资金整体过低。而且,现有的资金激励机制不能充分调动伙伴国的改革热情。比起入盟资格,欧盟联系国资格并不能保证周边国家稳定、民主和欧洲化的效果。欧盟扩大十年来,没有一个与欧盟接壤的国家在和欧盟签订联系国协定却没有入盟前景的情况下,被视为欧盟稳定、民主和可靠的政治盟友与经济合作伙伴。^⑤

周边国家的国内结构也会影响欧盟周边治理的有效性。首先,如果欧盟的相关规定与周边国家国内的法律、传统以及惯例融合得好,那么它们将很容易被选取、采纳和

① K. Wolczuk, “Ukraine and the EU: Turning the Association Agreement into a Success Story”, European Policy Centre Policy Brief, April 23, 2014, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2430226, last accessed on 20 January 2015.

② 近来学界关于乌克兰问题关注的比较多,笔者在此不加赘述,请参见“乌克兰危机对欧洲的影响”,《欧洲研究》2014 年第 6 期,第 1-42 页。

③ “When Farm Waste Became Energy”, http://www.energy-cities.eu/cities/case_studies.php?lang=en, last accessed on 20 March 2015.

④ European Commission, “Neighbourhood at the Crossroads—Taking Stock of a Year of Challenges”, 2014, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-315_en.htm, last accessed on 20 January 2015.

⑤ U. Sedelmeier, “Anchoring Democracy from above? The European Union and Democratic Backsliding in Hungary and Romania After Accession”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 52, Issue 1, 2014, pp. 105-121.

应用。这被称作周边国家国内制度的“欧盟兼容性”(EU compatibility)。^①换言之,周边国家越是在国家类型、社会以及行政管理方面与欧盟成员国、欧盟多层次体系相似,与欧盟规则的契合度就越高。在这种情况下,经济和行政自治以及开放政策将推进它们对欧盟规则的选择与采纳,通过强有力的内部治理推进欧盟规则的实施。虽然欧盟坚持民主、人权和善治始终是东部伙伴关系中最基本的规范,但是目前多数东部国家实施政治改革的环境还不成熟。在欧盟看来,作为转型国家,东部六国在法律上的不稳定性、行政机构的官僚主义作风和腐败,以及在经济方面的寡头垄断和市场秩序混乱,都使其离欧盟标准还有很大距离。

部分东部国家加入该计划是想借助欧盟平衡俄罗斯的影响力,它们在口头上支持向民主和自由市场迈进,在实际行动上往往“见机行事”。比如阿塞拜疆与欧盟自2010年开始联系国协定谈判,目前仅就能源合作与申根签证等问题达成协议,而双方就政治改革与人权开展对话的次数不升反降。^②阿塞拜疆政府真正希望的是与欧盟达成相对平等的“战略伙伴关系”,在与亚美尼亚领土争端问题上得到欧盟支持,并就天然气输出问题发展合作,而不是在内政、人权等问题上频频受到欧盟的指责。^③况且,基于自身利益和地缘政治因素的考虑,欧盟对东部国家的民主和人权问题经常采用双重标准。资源丰富的阿塞拜疆在人权记录等方面较白俄罗斯不遑多让,但欧盟对其人权政策的监管要轻得多。^④作为阿塞拜疆最大贸易伙伴的意大利和在阿塞拜疆有巨大能源投资的英国等欧盟国家就与瑞典不同,很少对其人权问题提出批评。有研究认为,欧盟东部地区的民主和稳定状况并没有什么改善,除了欧盟-东部邻国年度会议和若干声明,没有取得任何有实质意义的成果。^⑤

① E. Drieskens, “The compatibility of internal and external reform”, in Edith Drieskens, Louise G. van Schaik eds. *The EU and Effective Multilateralism: Internal and External Reform Practices*, Routledge, 2014, pp. 186-187.

② European Commission, “Implementation of the European Neighbourhood Policy in Azerbaijan: Progress in 2014 and recommendations for actions”, SWD(2015) 64 final, 2015, http://eeas.europa.eu/enp/pdf/2015/azerbaijan-enp-report-2015_en.pdf, last accessed on 20 January 2015.

③ A. Jarosiewicz, “Azerbaijan - A Growing Problem for the West”, OSW, 2014, <http://www.osw.waw.pl/en/publikacje/osw-commentary/2014-09-15/azerbaijan-a-growing-problem-west>, last accessed on 20 January 2015.

④ J. Hale, “EU Relations with Azerbaijan under ENP: More for Less?”, in Adam Hug, *Spotlight Azerbaijan*, The Foreign Policy Centre, London, May 2012, pp.70-74.

⑤ H. Kostanyan, “The Civil Society Forum of the Eastern Partnership Four Years On - Progress, Challenges and Prospects”, p. 3, <http://www.ceps.eu/publications/civil-society-forum-eastern-partnership-four-years-progress-challenges-and-prospects>, last accessed on 20 January 2015.

四 结论

“东部伙伴关系”计划执行五年来只取得了欧盟预期的部分效果。值得期待的是作为新的欧盟轮值主席国的拉脱维亚,出于地缘和经济因素的考虑,较为重视欧盟东部伙伴关系政策。^① 2015年5月在其首都里加举行的第四次东部伙伴关系峰会上通过的《里加宣言》重申了欧盟与东部伙伴国关系的不可逆转性。双方明确了今后几年优先在能源和交通领域加强合作。

虽然欧盟已经展现出在不继续东扩的前提下在邻国建立制度性规范的能力,但与其通过东扩实现的规范外化相比,欧盟通过邻国政策在周边建立的规范,在对象国不同部门中的适用程度存在差异,其贯彻执行也更为松散。在与东部邻国关系中,欧盟有限的谈判能力妨碍了科层治理模式下的规范推广,因而不得不更多地采用网络治理模式。而网络化的周边治理带来的多层结构的松散和价值观念的淡化,会降低欧盟促进稳定的能力和作为一个负责任的区域性强权的行动力。^②

然而,必须看到的是,原有的科层制周边治理给欧盟带来了难以承受的扩大压力,而欧盟需要一种继续促进周边稳定和传播欧盟价值观的更灵活的方式。网络化周边治理较少关注欧盟既有法规的输出,而是更多关注相关规定与周边国家国内的法律、传统以及惯例的融合。如果说推动所谓“民主”是欧盟对东部邻国政策的一个重心,那么欧盟的科层治理模式确实在促进民主方面比网络治理模式更为有效,但科层制民主推广(通过政治性条件)可能只在部分已经民主化的国家才有效。促进民主最为关键的因素是对象国国内的情况。从这个角度来看,网络治理最适合于在不危及政治体系稳定的情况下,使对象国在民主和人权规范方面逐渐接近欧盟标准。

(作者简介:宋黎磊,同济大学政治与国际关系学院欧洲研究中心副教授;任桑,同济大学政治与国际关系学院硕士研究生。责任编辑:张海洋)

^① Latvian Presidency of the Council of the European Union, “The Programme of the Latvian Presidency of the Council of the European Union”, https://eu2015.lv/images/PRES_prog_2015_EN-final.pdf, last accessed on 20 January 2015.

^② Julia Langbein, “European Union Governance towards the Eastern Neighbourhood: Transcending or Redrawing Europe’s East-West Divide?”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 52, No. 1, 2014, p. 157.