

难民危机背景下欧盟周边治理困境及其务实调整

金 玲

[内容提要] 难民危机加剧了欧盟多重危机效应,推动其周边治理转型。欧盟新周边治理框架在务实原则下,更加理性地认识到自身作为转型力量对外输出模式的局限性,转而寻求在安全和稳定的优先领域与周边国家在区别化原则下开展新的互利合作。但是,由于其特殊的国际行为体身份定位,欧盟周边治理务实转型难以突破其深层次困境,尤其是在利益与价值之间实现平衡。

[关键词] 难民危机 欧盟 周边治理

[分类号] D5 [文献标识码] A [文章编号] 1005-6505(2016)06-0020-06

DOI:10.16502/j.cnki.11-3404/d.2016.06.003

中东北非之乱引发的难民危机,影响了欧盟内部团结,刺激了极端政党影响力的上升,威胁《申根协定》的命运并严重恶化了欧盟内外安全形势。难民危机凸显了欧盟长期以来在周边推行以人权、民主、善治为核心的治理模式的缺陷和困境,推动欧盟周边治理转型。针对周边乱象,欧盟周边治理转向更加务实,“利益置换”取代“善治”成为周边治理的核心理念和原则;实现内外安全和稳定代替“模式输出”成为优先目标;在区别性原则之下,欧盟与周边重点国家双边合作,将进一步弱化欧盟周边治理中的多边维度。

一、欧盟周边治理的核心理念和路径

欧盟作为独特的国际行为体,基于其软力量的特性,在全球范围内推行的治理模式具有鲜明的特点。民主和善治是其全球治理的核心理念,

主要推行手段是通过附加条件的援助和贸易政策,并借助规则和标准的趋同,向外扩展所谓的“欧洲模式”。欧盟在南部周边推行的治理方式是欧盟全球治理模式在周边地区的体现。尽管在从“巴塞罗那进程”到周边政策和地中海联盟的演进过程中,欧盟的治理路径经历了从多边到双边的转变,政策实施也缺乏内在一致性,但其中一直贯穿着通过软实力输出欧洲观念和模式的思路,突出其作为“转型力量”的角色。

无论是地缘安全,还是能源依赖,欧盟的南部周边一直是欧盟经营的重点。从 20 世纪 60 年代开始,欧盟就与南部周边国家建立起广泛的经贸联系,1976 年和 1977 年分别同“马格里布国家”和“马什雷克国家”签署一系列优惠贸易和援助协议。冷战结束不久,1995 年,欧盟发起充满雄心的巴塞罗那进程,意在推进欧盟和地中海国家之

间的地区伙伴关系,通过与南部周边国家之间的多边框架,借助援助和贸易手段,通过政治和安全、经济和金融以及社会、文化和人文三个领域的对话与合作,推动南部周边国家内部改革。“巴塞罗那进程”中,欧盟与伙伴国的联系协定取代了20世纪70年代欧盟与地中海地区国家之间的合作协定,根本区别是在其中纳入了民主和人权条款,并成为协定的基本组成部分。

欧盟扩大之后,欧盟进一步明晰其周边治理理念和框架。在成功东扩的鼓舞下,2004年欧盟出台了更具雄心的周边政策战略,应对欧盟扩大之后的新周边。周边政策作为欧盟全球战略的重要组成部分,开宗明义地强调:欧盟与周边国家的伙伴关系建立在共享价值观基础上。周边国家有效实施对共同价值观的承诺是双方关系的核心组成部分。为实现上述目标,欧盟将采取行动确认和嘉奖坚持共同价值观的国家作为战略行动计划的政策优先。^①新的周边政策框架下,欧盟针对南部周边的主要政策工具是其与周边国家共同制定的具体行动计划,其中明确改革的优先领域。每一项计划都具有指向性,主要针对那些旨在拉近与欧盟距离的具体领域和结构改革,^②尤其是在民主、法治和规则趋同等方面。与之相对应,欧盟提出了“有区别的回报计划”,主要包括参与欧盟内部市场、扩大和深化政治合作范围、财政支持等。欧洲邻国政策的政治设计主要受到了欧盟扩大进程的经验启示,效仿了欧盟扩大进程中形成的关键性理念与程序,其欧洲邻国政策结合了社会化战略与条件性战略的“领域—扩张”政策。^③

与“巴塞罗那进程”相比,周边政策框架下欧盟对南部周边治理的思路未变,改变的是路径。周边政策框架下,欧盟南部周边治理路径经历了从多边向双边的转变。“巴塞罗那进程”下,欧盟周边治理路径是多边主义的,意在塑造一种对称性的伙伴关系,促进地中海地区国家之间的地区合作和融合,并扩展欧洲模式。经历了近十年的发展,多边模式由于地区冲突,进展有限,周边政策重回此前欧盟与周边国家之间的双边非对称性模式,希望通过附加不同的条件,推行欧盟的理念和模式。2008年,欧盟在法国推动下重启南部周边政策,建立地中海联盟,一定程度上又重回多边路径,但在债务危机背景下,政策设想难以实施。

二、欧盟周边治理的深层困境

中东北非之乱表明,欧盟长期以来的周边治理模式,既未能实现地区的稳定与和平,也没有给地区国家带来可持续发展的经济发展,难民危机凸显欧盟南部周边治理的深层次困境。

首要困境是周边国家缺乏根植“欧洲模式”的现实根基。冷战结束后,欧盟的成功扩大使得欧盟内部形成了一个广泛共识,“西方主导的全球化的胜利,是历史的终结。欧盟将成为未来世界秩序的模范”,因此周边国家也必将走上“自由世界”的民主和市场经济的转型之路。欧盟尽管不能提供成员国资格,但通过支持和引导,其巨大的吸引力也能加强周边国家的欧洲化进程。^④但是,欧盟上述政策目标完全忽视了与南部周边现实的契合程度。中东北非地区自身形势复杂,存在各种边界冲突和错综复杂的族群、种群和分离主义力量,“欧洲模式”难以扩展。此外,周边治理完全是欧盟主导的精英推动模式,缺乏内生动力,并高估了周边国家对欧盟模式的认同程度。欧盟在最近的周边政策评估中对此已有清楚的认识:“欧盟周边政策推动周边国家欧洲化进程是不稳定之源。欧盟周边政策在概念上有瑕疵,其假设转型是伙伴国精英和广泛民众的共同利益。随着周边国家陷入动乱和不稳定,欧盟逐渐意识到其模式是一个‘争论的模式’(contested model)。”^⑤

其次,欧盟周边治理模式的价值和利益冲突。中东北非地区对于欧盟不仅关乎多元化能源供应安全,更涉及其内外安全。因此,长期以来,欧盟在中东北非地区尽管旨在推动政治多元化和民主

① European Commission, “European Neighbourhood Policy, Strategy Paper”, COM(2004) 373 final.

② [德]贝特霍尔德·里滕伯格、西蒙·迈耶-贝克《欧盟的外部治理:欧盟在欧洲内外的民主促进》,载于《欧洲研究》2007年第5期。

③ Judith Kelley, “New Wine in Old Wine Skins: Promoting Political Reform through the New European Neighbourhood Policy”, in *Journal of Comm on Market Studies*, Vol. 44, No. 1, 2006, p. 30.

④ Ulrich Speck, “EU faces tough choices in the neighbourhood”, see from <https://euobserver.com/opinion/128728>.

⑤ 转引自 Ulrich Speck, “EU Faces Tough Choices in the Neighbourhood”, see from <https://euobserver.com/opinion/128728>.

化,但又经常不得不出于安全利益的考虑牺牲其价值观标准,欧盟在价值和利益之间难以维持平衡。中东北非之乱及引发大规模难民危机后,欧盟内部政策的不断调整和反复以及不同的反思理念,都反映了欧盟在周边治理过程中价值和利益的深刻冲突。一方面,在“阿拉伯之春”后,欧盟反思周边政策缺陷时,认为最主要的教训是“长期依赖地区强人政治实现地区安全,忽视在民主、人权等原则问题上的坚持”。这一观点集中体现在欧盟后来出台的《变革的议程》政策文件以及随后的政策实践中。欧盟近乎完全改变了过去的地区政策,积极主动甚至不惜动用武力,支持所谓的“民主进程”,在“更多改革换取更多支持”原则下,显著加大了对周边地区的民主支持力度。但是,随着冲突形势不断恶化,难民的不断涌入,欧盟内部怀念“依赖强人政治维护稳定的政策”,其政策又朝着优先安全和稳定的方向回归。

再次,欧盟的对外治理能力局限性凸显。作为独特的国际行为体,欧盟不仅缺乏硬实力,其行动能力还受到成员国不同利益的制约。认识到自身能力不足,欧盟全球治理在依赖多边主义路径的同时,高度重视大西洋关系的战略依托作用。尽管科索沃战争曾推动英法致力于共同安全和防务政策建设,欧盟也为了弥合伊拉克战争引发的内部分裂,出台共同的安全战略,但是一直以来,欧盟内部无法就自身的安全角色形成共识,共同防务能力建设也举步维艰,难以应对周边的安全挑战,只能依赖美国主导的北约,在周边安全治理中对美国亦步亦趋,完全被边缘化。难民危机的爆发,使欧盟日益认识到其正为美国失败的中东政策买单。当前,中东北非完全沦为美俄地缘角逐的战场,欧盟作用更加边缘,只能被动承担难民大规模涌入的后果,能力局限凸显。

三、难民危机加剧欧盟周边治理转型压力

陷入动乱和失序的中东北非地区是难民的主要来源,其中绝大部分来自叙利亚和伊拉克。周边乱局及其引发的难民危机,终结了欧盟长期以来意欲经营的繁荣、稳定周边的努力,凸显了其南部周边治理模式面临的深层矛盾和现实困境。难民危机与中东北非乱局密不可分。目前流入欧盟

的难民中,陷入战争的叙利亚以及政局不稳的伊拉克是主要来源。根据欧盟统计局的数据显示,到2016年6月底,拟在欧盟范围内申请难民庇护的110万人中,有30%来自叙利亚,11%来自伊拉克。^①

难民大规模、无序涌入在欧盟范围内诱发多重危机效应,是欧盟当前面临的主要危机之一。德国总理默克尔和欧盟委员会主席都曾表示难民危机给欧洲一体化带来的挑战是历史性的。^②难民危机不仅进一步加剧了欧盟的内部分裂,从根本上威胁了作为一体化根基的《申根协定》,还因为增加了欧盟的内外安全威胁,加速极端右翼政党和右翼力量的上升,导致欧盟陷入深度合法性危机,增加了欧盟调整周边治理的压力。

首先,难民危机进一步加剧了欧盟内部的分裂。如果说债务危机导致欧盟内部南方国家和以德国为代表的北方国家之间陷入严重对立,难民危机则加剧了欧盟内部的东西分裂,并进一步恶化了德国的领导力危机。面对大量难民的涌入,德国一改在债务危机问题上坚持规则的立场,宣布暂停执行《都柏林协议》的规定,实行开门政策,认为从道义、人道、历史、法律等角度都应该为难民提供庇护,“树立围墙”无助于问题的解决,甚至从经济视角看,认为移民从长远看有利于欧盟应对自身的老年化趋势。而以匈牙利等为代表的东欧国家,将移民和难民理解为麻烦,认为开门政策会引发更多的难民进入,融入是大问题,将对欧洲社会和安全构成严重挑战。面对德国在欧盟范围内推动的“配额制”解决方案,东欧国家表示强烈反对,认为德国实行的是“道德帝国主义”,其他国家则指责东欧国家忘记历史,缺乏团结精神。成员国之间的分歧和相互指责,使得欧盟层面的难民解决方案举步维艰,难以推行。

其次,难民危机已严重威胁作为欧洲一体化根基的《申根协定》。无边界的劳动力和商品自由流动是欧盟统一大市场的根本,是欧洲一体化的最主要成就之一,也是其作为国际力量的主要

^① See from <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7662180/3-22092016-AP-EN.pdf/22f5de3b-b5a8-4195-82fe-3072a4a08146>.

^② See from <http://www.dw.com/en/merkel-refugee-crisis-a-historic-test-of-europe/a-18784341>.

来源,欧盟委员会移民委员迪米特里斯·阿夫拉莫普洛斯(Dimitris Avramopoulos)表示,《申根协定》的解体将意味着欧盟解体的开始。^①但是,难民危机已对《申根协定》的命运提出严重挑战。难民危机的发生,暴露出《申根协定》的体制性缺陷,有人将之概括为“一项早产的大胆政策设计,规则不一,机制脆弱,系统性危机将使得整个政治进程坍塌”^②。由于《申根协定》的缺陷,被一些成员国认为这是不稳定的来源,妨碍了国家保护安全的行动。为了应对难民危机,多国曾暂停执行《申根协定》,其中,德国、法国、奥地利、瑞典、丹麦等国的边境控制被一再获许延长。^③可以预见,在难民危机威胁未能获得实质性缓解之前,《申根协定》的正常运行仍将难以实现。

最后,难民危机加剧了欧盟的合法性危机。欧盟的合法性更多来源于其功能性作用,即民众认为其是最合适的机构,满足公共需求,能够提供有效的服务和附加值,功能合法性是欧盟长期以来“宽容共识”的支柱。^④但是,难民危机进一步加剧了欧盟因为应对债务危机不力而凸显的合法性危机,极端力量政党反移民、反欧盟的主张日益被民众接受,是欧盟合法性危机的表征。面对难民危机,欧盟既不能提供共同的安全边界,也无法协调内部立场,在欧盟范围内形成共同的应对方案,突出了其行动能力缺陷。根据皮尤研究中心(Pew Research Center)最新的民意调查结果,恰是在经济和难民问题上,民意表现出对欧盟最不认同的立场。在难民问题上,98%的希腊人、88%的瑞典人以及77%的意大利人都表示不同意欧盟的方式;认同率最高的国家荷兰也仅有31%的比例支持欧盟方案。英国脱欧公投的结果进一步凸显了欧盟功能合法性危机。

四、难民危机推动周边治理务实调整

难民危机凸显的周边治理困境推动欧盟周边治理务实转型。面对中东北非乱象和自身的能力局限,欧盟周边治理转型的原则、优先次序和路径正经历变化。新的周边治理框架下,互利合作成为优先原则,安全和稳定的目标取代模式输出,更具针对性的双边合作取代此前单一的政策框架。此外,欧盟的周边治理也被迫转向“开放”。

首先,欧盟对周边多样性和自身影响力的认

知更趋理性,建立在共同利益上的合作成为周边政策的首要原则。2011年中东北非之乱后,欧盟曾针对变化的周边形势迅速调整其周边政策,提出“更多改革换更多支持”的原则,加大对周边国家“民主转型”的支持力度,但收效甚微。难民危机推动欧盟对其周边政策进行根本反思。经过一年多的内部磋商,2015年11月,欧盟委员会出台了新的周边政策文件,根本变化是放弃了扩大政策方法,放弃以欧盟模式作为评判标准衡量周边国家的改革进程,寻求建立在共同利益基础上淡化意识形态,秉持“利益交换”原则,务实发展与所有周边国家的正常伙伴关系。

此轮周边政策评估中,欧盟清楚地认识到,并非所有周边国家都希望与欧盟深度融合,也看到“附加条件”在促进转型中的局限性。欧盟周边政策磋商文件表示:“一些周边国家希望与欧盟密切一体化,另外一些国家则不被其吸引,因此使得周边政策的基础面临问题。”^⑤对此,欧洲周边政策新的沟通文件指出:“周边国家有不同的诉求,需要全面反映它们的不同诉求”,新的周边政策将在“区别化”原则下,探索针对不同国家的合作方式。对于那些愿意继续深化与欧盟关系的伙伴,欧盟在既有的政策框架下,寻求加强政治对话和扩大合作收益的机遇。对于那些不愿意在当前模式下加强合作的国家,欧盟则寻求替代的方式,

① Quoted from Ben Antenore, “Can the Schengen Agreement Survive the EU Refugee Crisis?”, see from <http://www.europeaninstitute.org/index.php/ei-blog/276-february-2016/2129-can-the-schengen-agreement-survive-the-eu-refugee-crisis-2-18>

② Kiran K. Phull and John B. Sutcliffe, “Cross roads of Integration? The Future of Schengen in the Wake of the Arab Spring”, in Finn Laursen (ed.), *The EU and the Eurozone Crisis*, Ashgate, 2013, pp. 177-179.

③ European Commission, “Temporary Reintroduction of Border Control”, see from http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control/docs/ms_notifications_reintroduction_of_border_control_en.pdf.

④ Svetozar A. Andreev, “The EU ‘Crisis of Legitimacy’ Revisited: Concepts, Causes, and Possible Consequences for the European Politics and Citizens”, see from <http://www.politicalperspectives.org.uk/wp-content/uploads/2010/08/EPRU-2007-S1-07.pdf>.

⑤ European Commission, “Joint Consultation Paper: Towards a New Neighbourhood Policy”, Brussels, March 4 2015.

加强贸易和投资联系,实现互利。^① 上述区别原则表明,新政策在一定程度上放弃标准和规范的趋同,取而代之的是具体领域的互利合作。对此有学者指出:“欧盟内部对周边政策的反思进程已很理性。”^②新的政策框架下,欧盟将不再对周边国家的改革进程依照欧盟的标准进行评估,发布年度评估报告。欧盟将采取新的评估形式,对具体的合作领域进行成果评估。

其次,稳定和安全取代促进转型成为周边政策的核心目标。2004年,欧盟在成功东扩后出台了周边政策,试图利用扩大政策的方法,在其周边发挥“转型力量”作用,推动“欧盟模式”向东部和南部周边扩展。为此,欧盟在其2004年出台的周边政策战略文件中表示:“与周边国家的特殊关系建立在共同价值观基础上,主要是在法治、良政以及尊重人权领域。”^③周边政策实施十余年,缺陷暴露无遗,欧盟不但未能成功输出模式,而且周边完全陷入“动荡”。传统安全与非传统安全威胁加剧,尤其是严峻的恐怖主义威胁和难民危机,迫使欧盟在“安全和稳定”与“转型”间,优先选择前者。

安全和稳定合作在新周边政策中得到前所未有的重视。欧盟新周边政策沟通文件明确指出:“周边政策需要考虑最紧迫的需要,未来3—5年,周边绝大部分地区的最紧急的挑战是‘稳定’。”因此,“突出安全合作,包括冲突预防、边境管理、反恐以及反极端化等领域的合作,是新周边政策的重要调整”^④。“修订的周边政策与此前的相比更聚焦。欧盟已改变输出其模式的思路,而是集中在双方有具体利益的领域。结果是欧盟的利益,尤其是地区稳定,安全和控制移民的目标更为清晰。”^⑤

政策实践中,欧盟的发展援助也更多向服务于周边安全和稳定的领域倾斜。尽管欧盟委员会在2012年曾表示欧盟发展援助目标并非是遏制移民,而是促进善治和发展,应对全球性问题,但是自难民危机以来,欧盟发展合作基金被用于移民相关问题的领域比例日益上升。以周边政策为例,约一半的资金被用于应对非法移民和难民问题。^⑥2015年12月欧非峰会上,欧盟宣布设立总额为18亿欧元的“紧急信托基金”用于应对难民潮。此外,欧盟委员会于2016年7月5日提出建

议,用1亿欧元的发展援助资金,直接资助外国军队,帮助应对非法移民,这是第一次直接将援助资金投入向伙伴国的军事领域。^⑦

最后,欧盟周边治理被迫转向“开放”。尽管欧盟一直宣称周边政策是推动周边国家“现代化”的工具,淡化其地缘政治工具的特征,但无论其转型目标,还是政策方法都具有“排他性”特征。乌克兰危机已清楚表明,周边政策尤其是东部周边地区政策的“地缘政治”属性。面对乱局,欧盟表示难以独自应对周边地区的挑战,其政策杠杆也具有局限性,与其他伙伴的相互联系与依赖需要更广泛的合作。因此,新周边政策扩展“周边”范围,引入“周边的周边”概念,并强调加强国际合作,应对共同挑战的必要性。欧盟曾对第三方在其周边的存在保持警惕,但新周边政策沟通文件明确表示:基于相互联系和彼此依赖,需要更广泛的合作形式,第三方国家应参与欧盟周边合作。

五、结语: 欧盟规范性行为体的身份危机

欧盟周边治理转型是在周边安全环境不断恶化以及内部多重危机共同作用的结果,也反映了其对外政策转型的整体趋势。但是,由于欧盟在国际舞台上的特殊地位和内部错综复杂的力量关系,当前的务实转型很难克服其在周边治理中固

^① European Commission, “Review of the European Neighbourhood Policy”, Brussels, November 18, 2015.

^② Ulrich Speck, “EU Faces Tough Choices in the Neighbourhood”, see from <http://carnegieeurope.eu/2015/05/18/eu-faces-tough-choices-in-neighbourhood/i8ot>.

^③ European Commission, “Communication from the Commission: European Neighbourhood Policy Strategy Paper”, Brussels, May 12 2004.

^④ European Commission, “Review of the European Neighbourhood Policy”, Brussels, November 18, 2015.

^⑤ Mark Furness and Isabel Schäfer, “The 2015 European Neighbourhood Policy Review: More Realism, Less Ambition”, see from https://www.die-gdi.de/uploads/media/German_Development_Institute_Furness_Schaefer_26.11.2015.pdf.

^⑥ European Commission, “Communication on Establishing a New Partnership Framework with Third Countries under the European Agenda on Migration”, COM(2016) 385 final.

^⑦ Euobserver, “EU Development Aid to Finance Armies in Africa”, see from <https://euobserver.com/migration/134215>.

有的深层困境,尤其是深刻的利益和价值冲突根本上挑战其在国际社会中的“软力量”和“规范性力量”的身份认知。

在世界范围内推行欧盟的规范性目标是其条约规定的对外政策目标,也是欧盟的国际身份标志。在现实的难民危机、非法移民以及恐怖主义威胁下,欧盟放弃其输出模式的目标,转向控制危机,维护自身安全,是不得已的选择。即便如此,其周边政策新文件仍强调通过周边政策推动普世价值。因此,不难想象,在新的周边治理框架下,欧盟在价值和利益面前将面临更深刻的危机。一方面,欧盟在周边治理中有限的资源将集中在其优先选择的稳定与安全领域,一系列政策工具不再是推动周边国家政治改革的杠杆,而是用于寻求周边国家与欧盟合作应对危机的手段,欧盟在推动周边国家民主转型进程中的话语权严重下降;另一方面,欧盟还面临着来自欧盟议会、成员国议会和各种非政府组织等要求其继续关注和推动人权、民主的压力。

当前,欧盟范围内围绕《欧土协议》的辩论和分歧集中反映了其周边治理中的利益与价值矛盾。出于应对难民危机的需要,欧盟需要在其所谓规范性议题上的妥协,《欧土协议》被普遍认为是欧盟违背自身的价值体系,以换取土耳其在难民问题上的合作。协议执行过程中,双方围绕签证便利化以及是否继续土耳其入盟谈判等问题龃龉不断,目前,欧洲议会决议暂停土耳其入盟谈判,再次使《欧土协议》面临险境,欧盟在争取土

耳其合作与坚持自身价值体系中陷入两难困境。

此外,欧盟新周边治理模式下,其周边治理中的“双重标准”问题亦将更加凸显。欧盟“区别化”的周边政策,将根据周边国家在其经济与安全利益链条上的地位进行区分,采取不同的政策。从当前的发展趋势看,欧盟仍会对那些与其经济和安全利益关切不高的伙伴国,实施所谓的“更多换更多”原则,即附加更严格的政治条件。

上述矛盾和挑战将加剧欧盟作为国际政治行为体的身份危机。长期以来,欧盟将自己看作在人权、民主、社会保护以及一体化领域内的国际模范。但是,欧盟当下面临前所未有的经济、政治和安全危机,损害了欧盟在世界范围内促进可持续发展的信誉和能力。欧盟日益难以确保目标与政策之间的一致性。在欧盟全球战略辩论过程中,发展、安全、民主、移民的关系问题是核心,恰是因为对欧盟价值与利益的一致性问题的根本性挑战。“欧盟全球战略磋商进程表明很难让成员国和欧盟机构将民主和人权作为欧盟对外行动的关键优先。”^①

[作者单位]中国国际问题研究院欧洲研究所。

[责任编辑:文慧]

① “A New EU Strategic Approach to Global Development, Resilience and Sustainability” see from <http://ecdpm.org/wp-content/uploads/IAI-ECDDPM-Venturi-Helly-June-21016.pdf>.