

欧洲转型力量的重启: 外部欧洲化的极限*

[德]塔尼亚·A. 波泽尔
忻 华 译 伍慧萍 校

摘 要: 本文旨在探讨现有的“欧洲化”方案究竟在何种程度上超越了欧盟边界,扩展至那些在国内制度的效率和民主合法性方面以“恶治”为特征的东部和东南部邻国。这些“欧洲周边国家”既无意愿、亦未必有能力调整自身以适应欧盟的要求,甚至缺乏入盟动力,不愿承担入盟成本。本文探究当将“欧洲化”概念和因果关联机制运用于此类国家时,需要在多大程度上进行进一步限定。笔者认为,只要欧盟不对那些它并不想接纳为成员的国家调整其“接近政策工具箱”,就不太可能在其周边施展任何转型力量。欧盟在处理其与西巴尔干半岛国家和土耳其的关系时,已开始悄悄应用“走得更加接近但不接触”的方案,本文在结论部分将对这一方案的政策内涵做一反思。

关键词: 欧盟; 欧洲化; 欧洲周边国家; 东欧东南欧; 欧洲睦邻政策; 转型力量
作者简介: 柏林自由大学 奥托·苏尔政治学研究所 柏林欧洲研究中心 教授 博士 德国 14195

译者简介: 上海外国语大学 比较现代化研究中心 讲师 博士 上海 200083

校者简介: 同济大学 德国问题研究所/欧盟研究所 副研究员 博士 上海 200092

中图分类号: D815

文献标识码: A

文章编号: 1005-4871(2010)03-0019-13

一、超越边界的冲击:

欧盟给周边国家国内带来的影响

随着中东欧国家入盟而带来的“大爆炸”般的欧盟扩大,欧盟寻求将其转型力量延伸至新邻国。但是,欧盟能否不奉上成员国资格这个诱人的金胡萝卜而在其地理上的周边地区建立起良治? 研究

“欧洲化”问题的文献已提出,欧盟给周边国家带来的国内影响取决于五项因素:

(1) 由于欧盟的要求与周边国家国情不相符而

* 本文为作者向由德意志学术交流中心(DAAD)与柏林科学中心(WZB)于2010年5月4日和5日在柏林召开的“边界与越界者”国际学术研讨会提交并宣读的论文。限于篇幅,本刊对文章做了部分删减。文章仅代表作者本人观点。

产生的调整成本:

(2) 欧盟从外部推动该国遵守欧盟的相关要求;

这种不相符和外部推动力合起来构成了欧盟向目标国家施加的调整压力;

(3) 目标国家对欧盟施加的调整压力进行回应的能力;

(4) 目标国家对欧盟施加的调整压力进行回应的意愿;

(5) 目标国家对欧盟施加的调整压力进行抵制

的力量。
对国内各类行为体而言,这种调整成本是一大挑战。欧盟提出的实施自由化改革要求对各国现政权力基础的挑战越强烈,则这种调整的政治成本就越高。然而,不同类型的行为体应对这些问题的意愿、能力和力量是各不相同的。

首先,国家的能力,也就是国家行为体规划、实施和执行改革的能力,在国家行为体采纳并调整自身以适应欧盟要求的过程中,是一项起决定作用的前提条件。此外,非国家行为体(如公民社会与经济界)也向国家行为体施加压力,劝说其在国内实施变革,和/或向其提供额外的资源,因此,它们也同样具有在国内层面推进改革议程的能力。最后,在那些制度结构已经非常脆弱的国家里,欧盟可能不会那么倾向于推进其国内层面的变革。所以,国家行为体和非国家行为体都对弱化欧盟的转型力量起到关键作用。

第二,一个政权的民主特质影响着国家行为体推动国内变革的意愿。^① 实施市场经济的民主国家里的现任政府,其调整成本低于那些对经济与社会施加严密控制的威权主义政体。遵从欧盟的要求会威胁到这些威权主义政体对权力的掌控,同时,它们受到来自底层压力的可能性会小一些,因为其国内行为体缺乏政治上的自主性,难以动员力量,推动该政体遵从欧盟提出的实施改革的要求。

第三,欧盟与一个目标国家之间相互依存的程度,一方面决定着欧盟会施加多大程度的调整压力,另一方面也决定着该目标国家抵制这种压力的力量。欧盟的政治与经济权力使欧盟与其周

边国家间的外部关系处于不对称状态。^② 总的来说,欧盟周边国家通过与欧盟建立更密切的关系、赋予欧盟更大权力,能够从中获得的利益要多得多。然而,有些国家拥有欧盟感兴趣的资源(如天然气、石油),因而对欧盟而言具有战略重要性,和/或拥有对欧盟产生实质性负面外部性的潜力(如非法移民、跨境犯罪等)。战略或经济目标可能会严重削弱欧盟推动目标国家国内变革的连贯性。^③ 对那些不拥有入盟前景的目标国家而言,尤其如此。^④

总之,一个国家的民主程度越低、越弱小,其欧洲化的国内成本就越高,政府及其他国内行为体进行应对的意愿和能力就越弱。欧盟能够通过提供额外的资源与激励影响此类国家推行改革的意愿与能力。在这一方面,欧盟对新入盟的中东欧国家的举措就很成功。然而,欧盟周边国家的情况就完全不同。这些国家没有入盟前景,不仅如此,它们的民主程度和国家能力也比中东欧国家差得多。所以,我们可以预料,欧盟给这些国家带来的国内影响会弱得多,特别是因为“睦邻式欧洲化”与“扩大式欧洲化”相比,对社

① Frank Schimmelfennig, "Strategic Calculations and International Socialization: Membership Incentives, Party Constellations, and Sustained Compliance in Central and Eastern Europe", *International Organization*, 2005: 4, pp. 827-860.

② 当然,俄罗斯是个例外。参见 Robert O. Keohane/Joséph S. Jr. Nye, *Power and Interdependence*, Boston: Little, Brown and Company, 1997.

③ Karen E. Smith, "The EU, Human Rights and Relations with Third Countries: Foreign Policy with an Ethical Dimension?", in Karen Elisabeth Smith/Margot Light (eds.), *Ethics and Foreign Policy*, Cambridge: Cambridge University Press, 2001; Richard Youngs, *The European Union and the Promotion of Democracy: Europe's Mediterranean and Asian Policies*, Oxford: Oxford University Press, 2001, pp. 90-91.

④ Sylvia Maier/Frank Schimmelfennig, "Shared Values: Democracy and Human Rights", in Katja Weber/Michael E. Smith/Michael Baun (eds.), *Governing Europe's Neighbourhood. Partners or Periphery?*, Manchester: Manchester University Press, 2007; Frank Schimmelfennig/Hanno Scholtz, "EU Democracy Promotion in the European Neighbourhood. Political Conditionality, Economic Development and Transitional Exchange", *European Union Politics* 9/2, 2009, pp. 187-215.

会化进程和吸取教训的学习进程的推动要小得多。^①

总体而言,在民主程度和国家能力两方面,中东欧国家都比欧洲周边国家更接近欧盟。2004年欧盟“大爆炸”式东扩使得这些周边国家成为近邻,对这些国家政治动荡、有组织犯罪和非法移民的担忧促使欧盟又一次试图在其边界以外发挥其转型力量。尽管欧洲周边国家与西巴尔干半岛国家遭受类似问题的困扰,甚至情况更糟糕,如国家能力虚弱、民主制度存在缺陷,但是欧洲周边国家不具备加入欧盟的前景。本文结论部分会回过头来继续讨论这一点。

本文接下来将探讨的是,当欧盟致力于将欧洲睦邻政策(European Neighbourhood Policy, ENP)应用于欧盟边界以外的地方时,目标国有限的国家能力和民主制度将如何减弱乃至限制欧盟给其国内带来的冲击。欧洲睦邻政策提供了一种综合性制度架构,欧盟寻求以此推动其南部和东部邻国实施政治与经济改革,从而将欧洲化引入欧洲外部。这种架构不仅界定了欧洲化的目标与内容,而且也提供了一个工具箱,或者说是一整套政策工具,可以很容易地转化为欧洲化机制。^②限于篇幅,我将聚焦于欧洲睦邻政策中针对欧洲东部的部分,包括六个从苏联西部新独立出来的国家。^③

二、逐渐接近欧洲

苏联解体后,欧盟迅速承认了从苏联独立出来的新国家。为了帮助这些新独立的国家妥善应对在民主、市场和能力方面的“三重转型”的后果^④,欧盟最初通过“独立国家联合体技术援助项目”(TACIS)^⑤,将主要精力集中于支持这些国家展开制度能力建设,推进经济改革。通过与“独立国家联合体技术援助项目”各国实现关系正常化,欧盟致力于鼓励新独立的国家进一步推进转型,形成高效率、高效益的国家制度,充分发展市场经济制度,并在较小程度上发展自由民主制度。^⑥当随着欧盟东扩,从苏联西部新独立出来的国家成为欧盟的直接近邻后,欧盟委员会提出了一个新的框架,以应对地理和政治上的变化。2003年启动的

欧洲睦邻政策就是一种尝试,意欲将这些紧邻欧盟的地理实体整合入一个单一的政策架构。^⑦若这些近邻接近欧盟既有制度(acquis)的核心部分,应该能够把它们转变为安全、稳定与繁荣的区域。^⑧为了拉近欧洲周边国家,欧盟非常倚重那些

^① Andrea Gawrich et al., “Neighborhood Europeanization through ENP: The Case of Ukraine”, *KFG Working Paper Series*, No. 3, Freie Universität Berlin, 2009.

^② Frank Schimmelfennig, “Europeanization beyond Europe”, *Living Reviews of European Governance*, 2007, 1/1; <http://www.livingreviews.org/lreg-2007-1>, 访问日期: 2009-08-25; Amichai Magen/Leonardo Morlino (eds.), *Anchoring Democracy: External Influence on Domestic Rule of Law Development*, London: Routledge, 2008; Tanja A. Börzel/Thomas Risse, “Venus Approaching Mars? The European Union’s Approaches to Democracy Promotion in Comparative Perspective”, in Amichai Magen/Michael A. McFaul/Thomas Risse (eds.), *Democracy Promotion in the US and the EU Compared*, Houndmills: Palgrave Macmillan, pp. 34-60.

^③ 欧洲睦邻政策的东部视角最初包括乌克兰和摩尔多瓦,只要白俄罗斯在民主制度方面取得实质性的进步,也可以进入这一行列。2004年,欧盟委员会建议将欧洲睦邻政策的范围扩展至高加索南部地区的三个国家,即亚美尼亚、阿塞拜疆与格鲁吉亚,这一建议最后付诸实施。参见 Elisabeth Johansson Nørges, “The EU and Its Neighborhood: An Overview”, in Katja Weber/Michael E. Smith/Michael Baun (eds.), *Governing Europe’s Neighbourhood. Partners or Periphery?*, Manchester: Manchester University Press, 2007.

^④ Claus Offe, “Capitalism by Democratic Design? Democratic Theory facing the Triple Transition in East Central Europe”, *Social Research*, 58/4, pp. 865-892.

^⑤ Council Regulation (EC) No. 99/2000 of December 29 1999.

^⑥ Christophe Hillion, “Institutional Aspects of the Partnership between the European Union and the Newly Independent States of the Former Soviet Union: Case Studies of Russia and Ukraine”, *Common Market Law Review*, 2000, 37/5, pp. 1211-1235; Roman Petrov, “The Partnership and Cooperation Agreement with the Newly Independent States”, in Andrea Ott/Kirstyn Inglis (eds.), *Handbook on European Enlargement*, The Hague: TMC Asser Press, 2002, pp. 175-194.

^⑦ European Commission, *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Wider European Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours*, COM (2003) 104 final, Brussels, 11.03.2003.

^⑧ Katja Weber/Michael E. Smith/Michael Baun (eds.), *Governing Europe’s Neighbourhood. Partners or Periphery?*, Manchester: Manchester University Press, 2007.

在吸收中东欧国家入盟进程中曾经获得成功的方法与工具。^①

自从1991年以来,欧盟与其东边邻国的关系按若干阶段依次演进,每一个阶段都显示出合作深化的迹象。与此相应,在过去数年间,欧盟致力于推动目标国家实施实质性的国内改革,对其改善治理的要求也大幅增强,这也潜在地给六个欧洲周边国家(乌克兰、摩尔多瓦、白俄罗斯、亚美尼亚、阿塞拜疆、格鲁吉亚)强加了高昂的调整成本。然而到目前为止,这些欧洲周边国家的政府仍在避免执行欧洲睦邻政策所包含的改革议程的关键部分,设法避免负担成本。此种情形的出现,主要是因为内外部的调整压力都欠缺。

三、调整的成本高,但压力低

一般而言,欧洲睦邻政策的改革议程包括三个维度,即民主促进、市场一体化和安全合作。^②这些欧洲周边国家不必全盘采纳欧盟的既有制度(acquis communautaire),这是因为欧洲睦邻政策毕竟只是提供一种能够替代完全成员国地位的方案,旨在实现法律上的接近而非统一。不论怎样,欧洲睦邻政策提供了一种“优先的睦邻伙伴关系”,这种关系“是建立在双方对共同价值观的承诺基础之上,它们主要存在于法治、良治、尊重人权及市场经济与可持续发展的原则等领域”。^③这些共同的价值观与人所众知的哥本哈根标准紧密相关,虽然调整欧盟与欧洲周边国家关系的契约框架中并未明确表述过这些共同价值观。尊重人权、法治、民主以及市场经济,这些构成了《双边伙伴关系与合作协议》(PCA)的基本要素,因而成为与欧盟展开更加密切的经济与政治合作的一项主要条件。^④所以,尽管并不存在“采纳欧盟既有制度的限制性条件(acquis conditionality)”,这些欧洲周边国家仍然受制于政治方面的或者说是民主方面的限制性条件。^⑤而且,针对具体国家的行动计划拷问了欧盟扩大政策中入盟伙伴关系的逻辑,列出了欧盟及其伙伴国家达成的特定的优先改革事项。^⑥这些改革事项涵盖多个方面,从改善商业与投资环境,提高公共采购和国家补助中的透明度和竞争性,到推

进私有化和放松规制。除了与欧盟有关贸易、市场准入、能源和交通的指令协调一致以外,欧盟越来越多地强调司法和内政领域的内容,包括展开跨国合作与管理,以打击有组织的犯罪、洗钱、毒品走私,以及解决移民问题。^⑦良治是一项关键的跨领域议题,被纳入了《双边伙伴关系与合作协议》以及行动计划所包含的改革议程中,当然这也因各个欧洲周边国家的具体情况而异。良治涵盖一系列议题,包括改进选举立法,实施自由公正的选举,保证权力(特别是司法权)的分立,鼓励政党和公民社会组织的发展,实现媒体独立,保护人权与公民自由权利(特别是少数群体的权利),以及反腐等。^⑧

欧盟与各个周边国家达成了改革议程,但此议程与各国国内的机构、政策和政治过程之间形成了广泛的不匹配。但是欧盟并未施加足够的外部压力,以推动各国进行足以引发国内变革的调整。对良治的推动就是一个恰当的例子。

在行动计划实际运用过程中,欧盟明显聚焦于通过提供公共产品与服务来加强国家机构的效率,而不是推动各国实现民主与人权。欧盟强调与输出相关的改革,这表明在政治稳定与民主变革之

① Judith G. Kelley, “New Wine in Old Wineskins: Promoting Political Reforms through the New European Neighbourhood Policy”, *Journal of Common Market Studies* 44/1, 2006, pp. 29-55.

② Katja Weber/Michael E. Smith/Michael Baun (eds.), *Governing Europe's Neighbourhood. Partners or Periphery?*

③ European Commission, *European Neighbourhood Policy. Strategy Paper*, Brussels, 12 May 2004.

④ 《双边伙伴关系与合作协议》可下载于 http://ec.europa.eu/world/enp/documents_en/htm, 访问日期:2009-08-25.

⑤ 关于两者之间的区分,参见 Frank Schimmelfennig/Ulrich Sedelmeier, *The Europeanization of Central and Eastern Europe*, Ithaca, NY: Cornell University Press, 2005.

⑥ 各行动计划可参见 http://ec.europa.eu/world/enp/documents_en.htm, 访问日期:2009-08-25.

⑦ Sandra Lavenex/Nicole Wichmann, “The External Governance of EU Internal Security”, *Journal of European Integration*, 31/1, 2009, pp. 83-102.

⑧ Tanja A. Börzel et al., “One Size Fits All? How the European Union Promotes Good Governance in Its Near Abroad”, *SFB 700 Working Papers*, No. 18.

间, 欧盟更偏好前者。^① 当然, 要促使国家机构提高效率就意味着突出反腐, 这也意味着高昂的调整成本。各行动计划确定了相当具体的反腐措施。^② 首先, 这些计划要求欧洲周边国家接受、批准和执行与反腐相关的国际公约, 如《联合国反腐公约》(UNCAC)、欧洲理事会的《反腐败刑法公约》与《反腐败民法公约》或者经合组织的《国际商务交易活动反对行贿外国公职人员公约》等等。其次, 这些计划要求欧洲周边国家加入国际反腐网络, 如欧洲理事会下属的反腐败国家小组(GRECO)以及经合组织东欧中亚反腐网络(ACN)等, 它们旨在帮助各国制定一项反腐的公共政策, 拟定和实施必要的法制与机构改革。相应地, 欧洲周边国家必须制订和实施国家反腐政策与战略, 以确保与国际规范相符。最后, 欧洲睦邻政策覆盖的每一个国家都出台了某些附加规定, 主要集中于在商业部门、行政机构和/或执法机构推行反腐措施, 或改善起诉与腐败相关犯罪行为的法律框架。综上所述, 欧盟要求目标国家所实施的法律与行政变革, 与这些国家的结构形成严重的不相符, 这种不相符对这些国家现有精英的政治生存构成挑战, 他们为了维持自己的权力, 往往依赖庇护主义关系网络(clientelistic networks), 而非彻底的压制。

“恶治”和地方性腐败在欧洲周边国家的政治、经济与社会生活的各方面普遍蔓延。^③ 根据“透明国际”(Transparency International)的估计, 欧洲周边国家是世界上最腐败的国家之一。^④ 在这些国家里, 政治腐败或者“特大”腐败无处不在且根深蒂固。在这里, 寡头垄断和系统性索贿敲诈损害了竞争型市场经济, 削弱了社会经济发展, 阻碍了外来投资;^⑤ 庇护主义和政治分赃使特定人群受益, 而其他则被排除在政治过程以及公共产品的分配以外, 从而损害了自由公正参与的民主进程;^⑥ 最后, 人们为了特定目的而大量滥用社会关系网络, 社会的不信任和民众对政治的冷漠与日俱增, 这将对政治共同体的凝聚力产生侵蚀效应, 而且从长期来看亦将对国家的领土完整性产生侵蚀效应。^⑦

腐败对欧洲周边国家社会经济与政治的发展有害, 却能服务于现有政权的目的。国家的战略性

收入来源, 如阿塞拜疆的能源部门以及乌克兰的冶金与能源运输部门, 都与现有的权力体制联系密切^⑧。特别是在高加索南部地区的“紧密结合的社会”中, 通常由有组织的犯罪集团成员把持的寡头垄断结构, 渗透到了这些国家的总体经济结构中, 进而建立起非正式的“影子经济”结构, 与现有权力网络所控制的“影子国家”相呼应。^⑨ 腐败不仅产生巨额的个人收益, 而且还使私人控制了获取权力和

^① Richard Youngs, “Democracy Promotion as External Governance?”, *Journal of European Public Policy*, 2009, 16/6, pp. 895-915; Tanja A. Börzel et al., “Democracy or Stability? EU and US Engagement in the Southern Caucasus”, in Amichai Magen et al. (eds.), *Democracy Promotion in the US and the EU Compared*, Houndmills: Palgrave Macmillan, 2009.

^② 关于民主、人权与法治等标准的相似观点参见 Sylvia Marer/Frank Schimmelfennig, “Shared Values: Democracy and Human Rights”.

^③ Joel S. Hellman/Geraint Jones/Daniel Kaufmann, “‘Seize the State, Seize the Day’ - State Capture, Corruption, and Influence in Transition”, *World Bank Research Working Paper No. 2444*, 2000; http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=240555, 访问日期: 2009 08 29.

^④ “透明国际”的 2008 国际清廉指数: http://www.transparency.org/newsroom/in_focus/2008/cpi2008/cpi_2008_table, 访问日期: 2009 08 25.

^⑤ Susan Rose Ackerman, *When is Corruption Harmful?*, Washington: World Bank, 1996; Robin S. Bhatti, *Tough Choice: Observations on the Political Economy of Armenia, Azerbaijan, and Georgia*, World Bank, 2002.

^⑥ A. Cooper Drury et al., “Corruption, Democracy, and Economic Growth”, *International Political Science Review*, 2006, 27/2, pp. 121-136; Susan C. Stokes, “Political Clientelism”, in Carles Boix/Susan C. Stokes (eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Politics*, Oxford University Press, 2007.

^⑦ UNDP, *Governance for the Future: Democracy and Development in the Least Developed Countries*, New York: UNDP, 2006; John B. Williamson et al., “Corruption, Democracy, Economic Freedom, and State Strength: A Cross-National Analysis”, *International Journal of Comparative Sociology*, 2005, 46/4, pp. 327-345; James C. Scott, *Comparative Political Corruption*, New Jersey: Englewood Cliffs, 1972.

^⑧ International Crisis Group, *Azerbaijan: Turning Over a New Leaf?*, Yerevan; Tbilisi, Brussels, 2004; Arkadiusz Sarna, *Ukrainian Metallurgy: the Economic Link in the Oligarchic Power System*, Policy Documentation Center, 2002; <http://pdc.ceu.hu/archive/00001679/>, 访问日期: 2009 02 04.

^⑨ Donald Bowser, *Corruption, Trust, and the Danger to Democratization in the Former Soviet Union*, Berlin, 2001, p. 10.

资源的路径,以确保某些关键的国内行为体对他们的效忠。

总而言之,欧洲睦邻政策所要求的“良治”政策和机构与欧洲周边国家的国内(权力)结构严重不相符,这给欧洲周边国家强加了巨大的成本,这些成本对于它们现有政府而言是高昂的,这是因为欧盟的要求威胁着他们对权力的掌控。所以,他们实施国内变革的意愿非常有限也就不足为奇了。而欧盟也几乎没有推动这些国家实施必要的国内变革以遵从欧盟的要求。

设计欧洲睦邻政策的目的是明确的,就是要提供一个可以替代欧盟成员国地位的方案。从根本上来说,欧洲睦邻政策就是向欧洲周边国家提供贸易与援助,以此换取这些国家的政治与经济改革。欧盟尽管不能以入盟的限制性条件为筹码推动其国内变革,却可以采取(威胁)中止双边协议、拒绝给予援助、实施政治制裁(如拒发签证)等办法。同样,欧盟亦可对这些国家的进步予以奖励,例如将其进一步融入欧盟内部市场或其规制结构(如环保方面)中。从更具体的层面来看,欧盟可以提升双边关系(如建立联系国关系),取消贸易限制(如缔结优惠贸易协定),简化签证发放机制或扩大援助的范围等。尽管有这些可能性,欧盟还是很不愿意使用否定性限制条件(negative conditionality)。^①由于白俄罗斯并未实施任何民主改革,欧盟没有批准1996年与白俄罗斯签署的《双边伙伴关系与合作协议》^②。与此相似的是,鉴于2003年前后格鲁吉亚国内政治形势严重恶化,“独联体技术援助项目”的部分资金被中止并转移到涉及公民社会的项目中去^③。此外,周边国家仅感受到很少的来自欧盟的压力去实施国内变革,以实现欧洲睦邻政策的目标和要求。欧盟和欧洲周边国家共同确立了优先行动选项,但是这些行动计划并不具有法律约束力,欧洲周边国家政府也没有义务信守承诺。行动计划的执行情况接受共同监督,并受到政治对话的约束。欧洲睦邻政策在很大程度上避免使用否定性限制条件,然而,某些国家若要与欧盟接近就必须承担高昂的调整成本(所有周边国家),有些一心谋求欧盟成员国地位(如乌克兰、摩尔多瓦、格鲁吉亚),有些掌控着实质性的资源(如阿塞拜疆),有些

与俄罗斯维持着密切关系(如白俄罗斯、亚美尼亚),对这些国家来说,与欧盟建立更加密切的关系而无入盟前景,其吸引力低,因而“通过奖励来强化”(reinforcement through rewards)的做法受到限制。

欧盟的限制性条件是软弱的,然而更令人生疑的是,除了可靠的入盟前景之外,是否还有其他手段可以产生足够的收益,补偿欧洲周边的威权主义和半威权主义政体的调整成本,更何况这些政体在涉及国内变革的问题时是最强势的、拥有否决权的行为体。^④欧盟所能提供的最大刺激就是进入欧盟的内部市场。一方面欧盟市场规模巨大,另一方面又缺少可替代欧盟的其他市场,这意味着非常重要的收益,特别是因为欧盟在农产品、纺织品、化工与钢铁产品上表现出相当强烈的保护主义色彩,而这些产品又往往是欧洲周边国家重要的出口产品。^⑤更何况,放弃(与欧盟的)经济一体化进程会导致贸易、外国直接投资和援助向别的地方转移^⑥。而与此同时,加入欧盟内部市场就要执行复杂且代价高昂的指令,这些规定不仅涉及欧盟竞争政策,而且也涉及产品与生产的环保与社会标准。^⑦规制上的调整,即使是选择性

① Richard Youngs, "Democracy Promotion as External Governance?"; Sandra Lavenex, "A Governance on the European Neighborhood Policy: Integration beyond Conditionality?", *Journal of European Public Policy*, 2008, 15/6, pp. 938-955.

② European Commission, *What the European Union could bring to Belarus*, Brussels, November 2006.

③ European Commission, *Country Strategy Paper 2003-2006. Tacis National Indicative Programme 2004-2006*. Georgia, Brussels, 23 September 2003.

④ Frank Schimmelfennig et al., *International Socialization in Europe: European Organizations, Political Conditionality, and Democratic Change*, Houndmills: Palgrave Macmillan, 2006.

⑤ Milada A. Vachudova, "Trade and the Internal Market", in Katja Weber/Michael E. Smith/Michael Baun (eds.), *Governing Europe's Neighbourhood. Partners or Periphery?*, Manchester: Manchester University Press, 2007, pp. 97-113.

⑥ Walter Mattli, *The Logic of Regional Integration*, Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

⑦ Gergana Noutcheva/Michael Emerson, "Economic and Social Development", in Katja Weber/Michael E. Smith/Michael Baun (eds.), *Governing Europe's Neighbourhood: Partners or Periphery?*, Manchester: Manchester University Press 2007, pp. 76-96.

的,也要付出高昂的代价,而且要求有规制能力,而这是欧洲周边国家所不具备的。然而,就算相当模糊的“参与内部市场(stake in the internal market)”的确是足够强大的刺激,足以促使欧洲周边国家政府遵从欧盟的人权与民主标准,但还是很少能带动起他们的国内变革,这是因为欧盟至今很不情愿给予这些国家完全的市场准入,包括农产品、服务和劳动力等市场的准入。^①在涉及司法和内政领域的人员流动方面,例如简化签证程序等,欧盟做出让步的前景亦是如此。^②

欧洲周边国家看不到加入欧盟的前景,这一情况亦可解释为何欧盟使用限制性条件时表现得前后不一。当并不危及欧盟的成员国资格时,欧盟成员国似乎更不情愿对周边国家施加制裁,或停止给予其奖励,特别是当如此行事会危及自身的经济与地缘战略利益时。^③这也包括与俄罗斯的关系,欧盟及其一些成员国不希望过于公开地干涉莫斯科的“各加盟共和国”,以避免惹恼俄罗斯。^④最后,欧盟不愿施加外部压力亦与其周边国家改革能力低下有关。这些国家获得独立不久,巩固国家的经验匮乏,其制定政策并付诸实施的能力有限^⑤。对欧盟而言,推动这些国家实施实质性的改革可能使这些国家原本脆弱的国家制度变得不稳定,这也是不符合欧盟利益的。

考虑到欧洲周边国家的能力低下,采用软性的工具(如能力建设和社会化)可能更加适合于催生国内变革。自20世纪90年代早期以来,欧盟通过“独联体技术援助项目”向那些新独立的国家提供了相当可观的财政与技术支持。“独联体技术援助项目”覆盖了改革的优先选项,它先是在1997年以来的《伙伴关系与合作协议》,随后在欧洲睦邻政策行动计划中得到了细化。^⑥2007年,欧盟以一项新的财政工具取代了“独联体技术援助项目”,这就是所谓的“欧洲睦邻与伙伴政策工具”。^⑦“独联体技术援助项目”的援助主要通过联合管理的项目来提供,而“欧洲睦邻与伙伴政策工具”则引入了“覆盖部门”的做法,通过向伙伴国政府提供直接的预算援助来分配援助资源。而且,这一方法将欧盟援助建立在了联合出资和与受惠人展开合作的原则基础上。^⑧“独联体技术援助项

目”和“欧洲睦邻与伙伴政策工具”都设立了提供欧盟财政与技术支持的限制性条件,这就是对民主、国际法原则和人权的尊重。^⑨然而,既然欧盟避免激发限制性条件,优先考虑伙伴关系以及共有关系,它的能力建设在很大程度上就惠及了欧洲周边国家政府所偏爱的改革措施,更多强化了这些国家的机构的能力,而非改善了其民主与人权纪录。

到目前为止,社会化和学习的转型力量也同样有限。人权、民主、法治和良治构成了欧盟与欧洲周边国家建立伙伴关系的基本价值基础。欧盟没有“预先设定一系列优先选项”^⑩强加给这些国家,而是寻求使用政治对话的机制,并将其构建在

① Milada A. Vachudova, “Trade and the Internal Market”.

② John D. Occhipinti, “Justice and Home Affairs: Immigration and Policing”, in Katja Weber/Michael E. Smith/Michael Baun (eds.), *Governing Europe's Neighbourhood. Partners or Periphery?*, Manchester: Manchester University Press, 2007.

③ Karen E. Smith, “The EU, Human Rights and Relations with Third Countries: Foreign Policy with an Ethical Dimension?”, pp. 193-196; Frank Schimmelfennig et al., *International Socialization in Europe: European Organizations, Political Conditionality, and Democratic Change*, p. 46.

④ Michael Baun, “Wider Europe, Transatlantic Relations, and Global Governance”, in Katja Weber/Michael E. Smith/Michael Baun (eds.), *Governing Europe's Neighbourhood. Partners or Periphery?*, Manchester: Manchester University Press, 2007.

⑤ Milada A. Vachudova, “Trade and the Internal Market”; John D. Occhipinti, “Justice and Home Affairs: Immigration and Policing”.

⑥ 欧盟针对脱离苏联的新独立国家展开的进一步项目有欧洲投资银行的贷款、欧共体人道主义援助部、食品安全项目的援助,以及在欧洲民主与人权倡议行动范围内向非政府组织提供的直接援助。

⑦ Council Regulation (EC) No. 1638/2006, October 24 2006.

⑧ 参见 Tanja A. Börzel et al., “One Size Fits All? How the European Union Promotes Good Governance in Its Near Abroad”.

⑨ 参见1999年欧盟“独联体技术援助项目”第16条; Council of the European Union, *Regulation (EC) No 1638/2006 of the European Parliament and of the Council of 24 October 2006 laying down general provisions establishing a European Neighbourhood and Partnership Instrument*, Official Journal of the European Union L 310, Art. 5.

⑩ European Commission, *European Neighbourhood Policy. Strategy Paper*, Brussels, 12 May 2004.

伙伴关系、共同承诺和共同所有的基础上。合作伙伴必须首先就确认优先选项和行动的改革议程达成一致,并把它们转化为并无法律约束力的行动计划,而其执行情况又受制于政治对话中的谈判。而共同所有权则进一步损害了限制性条件的效力,因为预先排除了开出明确的改革目标并由欧盟实施严格监督的可能性。^①虽然政治对话是社会化的一项前提条件,但很难说它在多大程度上推动了社会化和社会学习进程。欧洲周边国家国内机构对欧盟理念与价值观的回应远比中东欧国家要弱,后者在开始入盟谈判时就已全面展开了国内的政治与经济转型。欧盟宣称欧洲周边国家是“朋友”和“睦邻”,这就清楚地表明了欧盟并不认为这些国家能够成为“俱乐部成员”,而这个“俱乐部”正是构筑在欧洲睦邻政策文件里已经阐明的价值观、准则和原则的基础之上。这个多少有些虚伪的做法损害了欧盟要求欧洲周边国家实施国内变革的合法性。^②欧盟尽管试图将人权、民主、法治和良治框定为“国际准则”,却很难改变欧洲周边国家认为欧盟并不需要自己的感受。

欧盟在提高国家行为体实施国内变革的意愿上几乎无所作为,而与此同时,这些国家来自底层的压力实际上是缺位的。如果说中东欧国家的公民社会已经显得非常薄弱,那么,欧洲周边国家里公民社会的行动能力则更加有限。从成员基础及财力与组织能力来衡量,其公民社会的数量少、力量小,且其抗议行动的覆盖范围亦很狭窄。^③值得关注的例外情形就是格鲁吉亚和乌克兰的草根革命,但这两个国家的革命并未带来民主制度的巩固,亦未在革命后推动实现公民积极参与的繁荣局面。^④相反,在这两个国家,实现政治(与经济)变革的希望破灭后,政治宿命论更加深重了。

而且,由于欧洲周边国家的(半)威权主义的本性使然,这些国家不存在独立的法院或代理处等正式的、能够提供支持的机构,来帮助非国家行为体向政府施加压力以推动实施改革。除了乌克兰以外,利益集团的政治权利与公民的自由权利都受到了严重限制。在格鲁吉亚和乌克兰发生所谓“颜色革命”之后,某些国家的形势甚至恶化了。例如,2005年在阿塞拜疆的议会选举中,出现了针对反对

派力量和媒体代表的极度暴力、逮捕和敲诈,甚至谋杀都在计划之列。^⑤

最后,这些国家占据统治地位的精英通过将社会与经济行为体笼络入自身的庇护关系网络,破坏了公民社会组织与利益集团的出现。在这一方面,格鲁吉亚是个显著的例子,本来公民社会组织对僵化的谢瓦尔德纳泽政府有效地表达出了不满的声音,但他被推翻后,很多过去发挥了领导作用的活动家加入了新的政府^⑥,而萨卡什维利领导的新政府却依然实施威权主义的统治,该国的政治气氛再一次变得紧张,那些在非政府组织里依然保持独立性和批判性的人士处境日益艰难^⑦。除了政治压迫之外,庇护关系网络通常是获取诸如医疗保障之类公共产品的惟一途径,这破坏了对公共机构的信任,加剧了人们对政治的冷漠。

① Gergana Noutcheva/Michael Emerson, “Economic and Social Development”; Milada A. Vachudova, “Trade and the Internal Market”.

② 正是由于这些涉及信誉的议题的存在,1993年当时的欧盟12国才表示愿意考虑吸纳中东欧国家加入欧盟。参见 Frank Schimmelfennig, “Strategic Action in a Community Environment: The Decision to Enlarge the European Union to the East”, *Comparative Political Studies*, 2003, 36/F2, pp. 156-183.

③ 参见 Marc Morjé Howard, *The Weakness of Civil Society in Post-Communist Europe*, Cambridge: Cambridge University Press, 2003; Sarah E. Mendelson/John K. Glenn (eds.), *The Power and Limits of NGOs: A Critical Look at Building Democracy in Eastern Europe and Eurasia*, New York: Columbia University Press, 2002.

④ 参见 Nicklaus Laverty, “Problems of Lasting Change: Civil Society and Colored Revolution in Georgia and Ukraine”, *Demokratizatsiya*, 2008, 16/2, pp. 142-162; Theodor Tudoroiu, “Rose, Orange, and Tulip: The Failed Post-Soviet Revolutions”, *Communist and Post-Communist Studies*, 2007, 40/3, pp. 315-342.

⑤ Anar M. Valiyev, “Parliamentary Elections in Azerbaijan: A Failed Revolution”, *Problems of Post-Communism* 53/3, 2006, 17-35; 针对白俄罗斯的类似观点也请参见 Vitali Silitski, “Preempting Democracy: The Case of Belarus”, *Journal of Democracy* 16/4, 2003, pp. 83-97.

⑥ 参见 Lincoln A. Mitchell, “Compromising Democracy: State Building in Saakashvili’s Georgia”, *Central Asian Survey* 28/2, 2009, pp. 171-183.

⑦ Lincoln A. Mitchell, “Compromising Democracy: State Building in Saakashvili’s Georgia”; Nicklaus Laverty, “Problems of Lasting Change: Civil Society and Colored Revolutions in Georgia and Ukraine”.

欧洲周边国家的公民社会组织与政治过程本身日益脱节。^①

与中东欧国家入盟进程不同, 欧盟几乎没有采取什么措施去增强欧洲周边国家中非国家行为体的力量。自2004年以来, 欧盟开始要求欧洲睦邻政策伙伴国政府与非国家行为体和公民社会组织进行协商与合作, 以制定和实施国家改革议程。^② 然而, 欧盟几乎没有落实这项要求。伙伴关系和共同所有的做法在很大程度上使欧盟无法掌握必要的手段, 以规定明确的改革目标并可对实施情况进行严格监督。而这两者都曾经是中东欧国家中的改革联盟向政府施加压力的前提条件。^③ 而且, 与欧盟实施的其他外交政策框架, 如欧盟针对非洲、加勒比地区和太平洋地区国家的发展政策所不同的是, 欧洲睦邻政策并未提供机会, 让公民社会组织参与政治对话。“欧洲睦邻与伙伴政策工具”在2007年1月正式取代了“独联体技术援助项目”, 它要求欧盟将援助构筑在伙伴合作关系基础上, “以合适的方式把国家、地区和地方政府、经济与社会伙伴、公民社会组织以及其他相关团体纳入进来”,^④ 还规定了受益的伙伴国政府“在筹备、执行和监督计划和项目的过程中, 应通过合适的方式与各类相关的伙伴、特别是地区和地方层面的伙伴建立联系。”^⑤ 与当年中东欧国家入盟前的资助工具相似, “欧洲睦邻与伙伴政策工具”力图通过让非国家行为体参与欧盟项目的执行使之得到加强。这能否使利益团体在国内政策制定过程中获得话语权, 目前只能拭目以待。到目前为止, 正如前述, 欧盟主要是向国家行为体提供技术与财政援助, 目的是使政策的制定更加有效, 而不是具有更大的包容性。非国家行为体只是从“独联体技术援助项目”的“制度建设伙伴关系项目”^⑥ 和“欧洲人权倡议行动”(EIDHR)的一些小型项目中获得了非常有限的支持。^⑦

国内行为体资源和政治自由的有限, 腐败的横行, 欧盟与欧洲周边国家的理念和价值观难以产生共鸣, 这些情况同样限制了(跨国的)标准“经理人”的作用。这些国家的公民社会组织受益于外部的能力建设以及与西方非政府组织、工

会及政党基金会的跨国联系, 但其政治自主性却仍然受到限制, 这是因为其国内的法治和民主的制度化程度低。其国内的活动家如果在打击腐败和裙带关系这样的政治和经济敏感领域作为, 就会生活在持续的危险境地, 有可能遭受袭击, 或者被人以虚假的指控和伪造的证据起诉。在像白俄罗斯这样的“困难”例子中, 许多能力建设措施由于当局的阻挠态度只能在国外执行。反之, 企业在很大程度上是国有和由国家控制的; 渐进的经济改革和不透明的私有化进程促成了经济与政治空间的紧密结合, 国内的公司缺少足够的激励去施加压力, 以要求建立健全的经济架构、实施法治, 这是因为它们本身就受益于市场的扭曲。跨国公司试图进入欧洲周边国家, 特别是能源部门。但是, 它们很少会向这些国家的现政权施加实施国内变革的压力, 从而破坏与之的关系。^⑧

欧洲周边国家国内行为体或者缺乏能力、或者缺乏意愿去动员力量以遵从欧盟的要求。西方

① Donald Bowser, *Corruption, Trust, and the Danger to Democratization in the Former Soviet Union*.

② Aron Buzogany et al., “Greening the Neighborhood? The Environmental Dimension of the ENP in Morocco and Ukraine”, *European Foreign Affairs Review*, 2009, 14/4, pp. 525-545; 也请参见 Tanja A. Börzel et al., “One Size Fits All? How the European Union Promotes Good Governance in Its Near Abroad”.

③ Ulrich Sedelmeier, “The European Neighborhood Policy: A Comment on Theory and Policy”, in Katja Weber/Michael E. Smith/Michael Baun (eds.), *Governing Europe's Neighbourhood. Partners or Periphery?*, Manchester: Manchester University Press, 2007.

④ Council Regulation (EC) No. 1638/2006 of 24 October 2006, 4c.

⑤ 同上, 4d.

⑥ European Commission, *TACIS National Indicative Programme 2004-2006: Azerbaijan*, Brussels, 22 May 2003.

⑦ 欧洲人权与民主倡议行动(EIDHR) 建立于1994年, 是向非政府组织提供直接援助的一项专项预算, 2006年更名为欧洲人权与民主工具。参见 Council Regulation EIDHR Regulation (EC) No. 1889/2006.

⑧ Joel S. Hellman, “The Politics of Partial Reform in Post Communist Transitions”, *World Politics*, 1998, 50/2, pp. 203-204; Karla Hoff/Joseph E. Stiglitz, *The Transition From Communism: A Diagrammatic Exposition of Obstacles to the Demand for the Rule of Law* No. 3352, 2004. 6. 25.

非政府组织及其他的标准“经理人”发现自己很难像当年与中东欧入盟国家那样找到自己的同盟,以给予支持和建立联系。这些国家的政府牢牢掌控着媒体,而欧盟的理念和价值观与其国内机构之间又很难产生共鸣,这使得认知社区(epistemic communities)或倡议网络(advocacy networks)很难发动国内行为体就遵从欧盟要求并推动国内变革的适当性展开公共讨论。评判这样的情形,我们得出的结论并不是说欧盟所提出的建立更好治理的要求是不重要的,而是这些国家的大多数非国家行为体缺乏组织与观念资源来动员社会更广大的人群。而且,开辟建构公民社会的资源往往导致非政府组织出现短暂的繁荣,甚至它们只是将外部资金作为纯粹的创收机会。^①而且(半)威权主义政权以及非正式机构的盛行使外界很难判断哪些组织是真正对变革感兴趣,而哪些仅仅利用外部支持作为实现其政治野心的工具。盛行的庇护主义网络也许是某种推动其国内变革的非正式机构,因为它们能促成共识,对输家做出补偿。^②然而,这种情况出现的前提是网络里的一些成员首先支持国内的变革,但这样的情形很少出现。

四、国内结构的增强而非转型?

一方面欧盟要求与欧洲周边国家国内制度之间的极度不相符给这些国家现任政府带来高昂的改革成本,另一方面这些国家来自上层和底层的调整压力很小,这使它们在“欧洲化”的引导下实施国内变革的可能性几乎不存在。行动能力的局限性强化了不愿实施实质性变革的心态。欧盟和其他一些外部行为体的共同努力使欧洲周边国家政府确实启动了一些国内变革。然而,这些变革是有选择性的,在政策制定与实施的过程中几乎没有吸纳公民社会组织或公司参加,国家行为体非常明确地主导和控制着如何在国家层面处理欧盟变革的要求。他们在欧盟的改革菜单中“挑挑拣拣”,避免采取那些会导致国内出现重大变革且代价高昂的措施。总之,欧盟及其睦邻政策聚焦于强化欧洲周边国家的国家机构的有效性,这一点有助于稳定其现任政权,而不是鼓励其国内变

革。反腐行动就能说明这一点。欧洲周边国家尽管制定了国家反腐战略,其政府还是设法掌控了其中执行的过程,甚至利用欧盟的反腐规定为自己剥夺政治反对派权利的行为做辩解,或通过切断资源供应来打压内部的竞争者。反腐行动被用于剥夺前任政权的合法性(如格鲁吉亚),或用于取消执政网络内外的反对派(如阿塞拜疆),或用于操纵政治议程(如亚美尼亚),或用于减少腐败的发生,进而使现政权得以合法化(所有欧洲周边国家均如此)。因此,对腐败的指控仍然主导着这些国家的政治话语,并被当作寻求合法性、保障政治权力的切实可行的工具。^③而且,即使像在格鲁吉亚和乌克兰,大众的不满情绪导致腐败的政府被推翻,自称锐意改革的继任政府上台掌权,但是所带来的改变依然很少。^④

如果说欧盟到底还是给欧洲周边国家带来了冲击,那么它主要是帮助这些国家政府在(有选择性地)提供公共产品与服务方面取得了一些进步,而这些国家在民主质量方面的改善却遭到阻碍,甚至恶化。关于欧盟在地中海地区睦邻政策的研究文献也支持这一结论。欧盟的南部邻国是一些地位巩固的威权主义政体国家(除了以色列)。自从1995年建立“欧盟-地中海伙伴关系”以来,欧盟致力于向地中海地区输出安全、稳定与繁荣。^⑤欧盟对于人权、民主、法治和良治的要求都

^① Anna M ateeva, “Exporting Civil Society: The Post-Communist Experience”, *Problems of Post Communism*, 2008, 55/2, pp. 3-13.

^② Jürgen R. Grote, “Interorganizational Networks and Social Capital Formation in the South of the South”, *EUI Working Paper*, RSC 97/38, Florence: European University Institute, Robert Schuman Centre, 1997.

^③ Keith A. Darden, “Blackmail as a Tool of State Domination: Ukraine under Kuchma”, *East European Constitutional Review*, 2001, 10, 2/3, pp. 67-71; Andras Sajo, “Corruption, Clientelism, and the Future of the Constitutional State in Eastern Europe”, *East European Constitutional Review*, 1998, 7/2, pp. 37-46.

^④ Theodor Tudoroiu, “Rose, Orange, and Tulip: The Failed Post-Soviet Revolutions”, *Communist and Post-Communist Studies*, 2007, 40/3, pp. 315-342.

^⑤ Richard Youngs, *The European Union and the Promotion of Democracy: Europe's Mediterranean and Asian Policies*.

被纳入了巴塞罗纳进程。^①然而,地中海国家却经历了一种“威权主义的稳定”和收入水平的提高,其收入水平高于欧洲周边国家的水平。^②与东欧国家不同,这些国家的政治精英几乎不会把自己装扮成民主体制,也不依赖欧盟的项目来使自己的国内政治议程合法化。鉴于来自伊斯兰势力的压力日增,阿拉伯南部的各个政权对欧盟推行的理念与价值观很难接受,当然欧盟也不认为它们具备加入欧洲俱乐部的资格。由于无法召唤共同的价值观,欧盟不愿向这些政权推行强调经济改革和提供市场准入作为激励的良治。^③而且,欧盟与一些地中海国家在经济上的关系更为对称,因为它们在能源供应方面非常重要(如阿尔及利亚),或者欧盟已经对其做出了贸易上的让步(如突尼斯)。因此,欧盟对这些国家在经济上的影响力也大打折扣。尽管欧盟实施了民主援助和政治对话,“它寻求对这些中东国家政权的‘减压’式自由化进程,帮助稳定这些国家的政府,而不是推动可能会加强伊斯兰政党势力的短期的系统性政治变革”。^④到目前为止,欧盟与这些地中海地区政权更为密切的关系,几乎完全没有改善这些政权的民主质量。^⑤

五、结 论

欧盟确实对其边界以外的国家产生了影响。自冷战结束以来,欧盟一直积极地致力于“欧洲化”进程,不仅针对那些即将成为欧盟新成员的国家,而且也针对其他国家,特别是当它们成为欧盟的近邻后。为了输出其宪政原则与部门政策,欧盟开发了一套复杂的政策工具,积极采用了“欧洲化”机制,这些机制在关于欧盟成员国和中东欧入盟国的“欧洲化”与国内变革的研究文献中已得到确证。虽然欧盟的转型力量会随着民主程度和国家能力的减弱而衰退,但当欧盟寻求对其边界以外国家的施加影响时,“欧洲化”机制仍然得到了运用,并可以用于解释欧盟对这些国家的国内至今所产生的有限影响。

本论文研究欧洲东部周边国家,其结论可能偏重于政治机构。不论是在欧盟15国,还是在新入盟的中东欧国家,欧盟对其政策的影响要远远大于对

其政治过程和政体的影响。欧洲化进程在何种程度上影响了欧盟成员国的民主制度,这是各种文献资料仍在争论的问题。研究“欧洲化”进程的学者们似乎都认为,各国议会是欧洲一体化进程的输家,^⑥这在中东欧国家入盟过程中行政机构占据主导地位上已经得到了证实。^⑦然而,这是否会带来民主的实质性衰退,则是另外一个问题。不过数据却显示了相反的情况,在1998年至2008年之间的自由之家(Freedom House)指数排名中,欧盟15国和中东欧10国的位置都在向前挪。这并不是说加入欧盟是主要的推动力,但看起来欧盟和其他国际行为体是支持而非阻碍了中东欧入盟国内生力量驱动的转型进程,^⑧欧盟对其国家能力的影响也同

① Vera Van Hüllen/Andreas Stahn, “Comparing EU and US Democracy Promotion in the Mediterranean and the Newly Independent States”, in Amichai Magen/Michael McFaul/Thomas Risse (eds.), *Democracy Promotion in the US and the EU Compared*, Houndmills: Palgrave Macmillan, 2009.

② Gergana Noutcheva/Michael Emerson, “Economic and Social Development”, p. 87.

③ Richard Youngs, *The European Union and the Promotion of Democracy: Europe's Mediterranean and Asian Policies*.

④ Richard Youngs, “Democracy Promotion as External Governance?”.

⑤ 参见 Ulrich Sedelmeier, “The European Neighborhood Policy: A Comment on Theory and Policy”; Frank Schimmelfennig/Hanno Scholtz, “EU Democracy Promotion in the European Neighborhood: Political Conditionality, Economic Development, and Transitional Exchange”.

⑥ Andreas Maurer et al. (eds.), *National Parliaments on Their Ways to Europe: Losers or Latecomers?*, Baden: Nomos, 2001; Vivien A. Schmidt, *Democracy in Europe. The EU and National Politics*, Oxford: Oxford University Press, 2006.

⑦ Kristi Raik, “EU Accession of Central and Eastern European Countries: Democracy and Integration as Conflicting Logics”, *East European Politics and Society*, 2004, 18/4, pp. 567-594; Radoslaw Zubek, *Core Executive and Europeanization in Central Europe*, New York: Palgrave Macmillan, 2008.

⑧ Wojciech Sadurski, “Accession Democracy Dividend: The Impact of the EU Enlargement upon Democracy in the New Member States of Central and Eastern Europe”, *European Law Journal*, 2004, 10/4, pp. 371-401; Judith G. Kelley, *Ethnic Politics in Europe. The Power of Norms and Incentives*, Princeton: Princeton University Press, 2004; Frank Schimmelfennig et al., *International Socialization in Europe: European Organizations, Political Conditionality, and Democratic Change*, 2006.

样很难辨明。与欧洲周边国家(和西巴尔干地区)不同,中东欧国家自20世纪90年代开始向民主制度和市场经济转型之际已经是巩固的国家,目前也仍然是如此。这使得民主化进程并未损害其国家提供公共产品和服务(规制)的总体能力。恰恰相反,多数中东欧国家的规制质量有很大改善,已经赶上欧盟15国。只有罗马尼亚和保加利亚仍然落在后面。

我们仍然缺乏可靠数据去推断,在欧盟改造新入盟国家及周边国家国内结构的尝试与这些国家国内机构的有效性和民主质量的改变之间是否存在任何因果关联。然而,某些研究结果显示,其中确实存在一些有趣的相关性,目前开展的关于欧盟对西巴尔干地区和周边国家国内影响的实证研究也支持了这一点。欧盟东扩的经验似乎得到证实:欧盟对外部、特别是对民主改革的影响力取决于这些国家加入欧盟的前景真实可信,为遵从欧盟的要求而须承担的成本并非高不可及,并且其国内存在着追求自由改革的联盟。^① 这些因素,欧洲周边国家都缺少。因此,即使它们有望入盟,欧盟对它们的转型力量也不太可能会增强。不仅加入欧盟带来的收益能否补偿其现任政权的调整成本是非常值得怀疑的,而且由于前文所述的两者间不符合性如此巨大,欧盟成员国地位将是一项很遥远的回报。考虑到欧盟由于扩大而筋疲力尽,即使欧洲周边国家满足了欧盟的各种条件,也很难说就一定会得到承诺的回报。与在东扩中不同,欧盟在执行欧洲睦邻政策时并未持续且在绩效基础上使用限制性条件。其结果就是欧盟所倚重的援助和政治对话,强化了这些国家的国家机构,由此巩固了这些半威权主义政体的权力,而不是促进其转型。乌克兰是唯一在民主化方向上取得了一些进步的欧洲周边国家。但即使在该国,“欧洲化”也只是国内变革的催化剂,而非主要推动力。^② 而其他欧洲周边国家机构的民主质量反而恶化了。

与此形成对照的是,西巴尔干地区国家正运行在与20世纪90年代中东欧国家相似的轨道上。与欧洲睦邻政策不同,欧盟和其他国际行为体对这一地区的国家建构倾注了极大的精力,不

仅使用了援助、限制性条件和政治对话等方式,而且还运用了实质性的和法律上的强制手段。^③ 1999年,欧盟向克罗地亚、马其顿、阿尔巴尼亚、南斯拉夫联邦共和国以及波斯尼亚-黑塞哥维纳承诺,只要它们能够达到哥本哈根标准,就给予欧盟候选国地位。国际社会的强势存在以及加入欧盟的前景当然强化了早已存在的自由改革联盟,虽然程度上尚不及中东欧国家。由于这些国家的民主化程度较低,调整成本要高得多,其政府行为体利用欧盟的限制性条件和援助来强化自身的权力,而不是推进国内改革。^④ 由于其国家能力和民主程度更低,推行国内改革的能力和意愿就更弱。而且其成员国地位的前景也受到严重削弱,这一方面可以归因于欧盟的扩大疲劳症,另一方面是因为这些国家的机构因腐败和种族冲突而非常脆弱,欧盟不愿意使用限制性条件。^⑤ 与欧洲周边国家的情况相似,欧盟将战后重建及国家与制度建

① Frank Schimmelfennig/Ulrich Sedelmeier, *The Europeanization of Central and Eastern Europe*; Amichai Magen/Leonardo Morlino (eds.), *Anchoring Democracy: External Influence on Domestic Rule of Law Development*, London: Routledge, 2008; Frank Schimmelfennig/Hanno Scholtz, "EU Democracy Promotion in the European Neighbourhood. Political Conditionality, Economic Development and Transitional Exchange".

② Andrea Gawrich et al., "Neighbourhood Europeanization through ENP- The Case of Ukraine"; Richard Youngs, "A Door Neither Open nor Closed? Europe's Role in Ukraine's Orange Revolution", *International Politics*, 2009, 46/4, pp. 358-375.

③ Richard Youngs, "Democracy Promotion as External Governance?".

④ Arolda Elbasani, "EU Administrative Conditionality and Domestic Downloading: The Limits of Europeanization in Challenging Context", *KFG Working Paper Series*, No. 2, Freie Universität Berlin; Richard Youngs, "Democracy Promotion as External Governance?"; Milada A. Vachudova, "Tempered by EU? Political Parties and Party Systems before and after Accession", *Journal of European Public Policy*, 2008, 15/6, pp. 861-879; Gergana Noutcheva, "Fake, Partial, Imposed Compliance: The Limits of the EU's Normative Power in the Western Balkans", *Journal of European Public Policy*, 16/7, pp. 1065-1084.

⑤ Frank Schimmelfennig, "EU Political Accession Conditionality after 2004 Enlargement: Consistency and Effectiveness", *Journal of European Public Policy*, 2008, 15/6, pp. 918-937; Richard Youngs, "Democracy Promotion as External Governance?".

列为优先考虑的事项。^① 欧盟对西巴尔干地区限制性条件的运用前后不一,也削弱了欧盟对土耳其的影响力。^② 土耳其最早的可能入盟时间是2013年,安卡拉仍意欲在此日期之前符合欧盟的法律^③。然而,欧盟拒绝将2013年作为最后期限,并将土耳其可能入盟的时间远往后推至2021年。^④

欧盟对成员国资格限制性条件前后不一的运用不仅降低了欧盟对西巴尔干地区和土耳其的转型力量,而且破坏了欧盟这一“规范性力量”的国际

声誉,产生了能力与预期之间的不同差距。^⑤ 如果欧盟既不愿对那些遵从欧盟提出的尊重人权、民主、法治与良治要求的国家给予回报,又没有能力惩罚那些未做到的国家,那么那些与欧盟打交道的欧洲周边国家和其他国家又何必费尽力气去遵从欧盟的要求呢?虽然欧盟将自己认同为民事力量,喜好使用“发展主义”的手段而非推动政权的快速变革来为政治转型创造经济与社会条件,但这不是其运用软实力前后不一的借口。

责任编辑:郑春荣

① Michael Emerson, “Introduction”, in Michael Emerson (ed.), *Democratisation in the European Neighbourhood*, Brussels: Centre for European Policy Studies, 2005; Gergana Noutcheva/Michael Emerson, “Economic and Social Development”.

② Nathalie Tocci, “Europeanization in Turkey: Trigger or Anchor for Reform?”, *South European Society and Politics*, 2005, 10/1, pp. 73-83; Mehmet Ugur, *The European Union and Turkey: An Anchor/Credibility Dilemma*, Aldershot: Ashgate, 1999. 弗兰克·施莫芬尼认为,欧盟扩大政策始终与民主标准的遵守联系在一起,但他承认在与土耳其、塞尔维亚和克罗地亚的谈判中出现了一些倒退。他认为,出现这一情形是由于这些国家调整自身的政治成本高,其中原因是民族认同的问题及种族冲突遗留问题。参见Frank Schimmelfennig, “EU Political Accession Conditionality after 2004 Enlargement: Consistency and Effectiveness”.

③ Lucia Kubosova, Turkey Targets 2013 for EU Legal Compliance, *EUobserver*, <http://euobserver.com/9/23813>, 访问日期:2009-08-25.

④ Lucia Kubosova, Brussels Declines to Endorse 2013 Date for Turkey's EU Entry, *EUobserver*, <http://euobserver.com/9/23881>, 访问日期:2009-08-25; BBC采访欧盟委员会主席巴罗佐,2006年10月15日,参见http://ec.europa.eu/commission/barroso/president/pdf/irrterview_20061015_en.pdf, 访问日期:2009-08-25.

⑤ Christopher Hill, “The Capability-Expectations Gap or Conceptualizing Europe's International Role”, *Journal of Common Market Studies*, 1993, 31/3, pp. 305-328; Martin Holland, *The European Union and the Third World*, Houndmills, Basingstoke: Palgrave, 2003.

INHALTSANGABE

Zur EU-Finanzaufsicht und ihrer Institutionalisierung und Maßnahmen vor dem Hintergrund der Staatsschuldenkrise in Griechenland

Dai Qixiu

Die weltweite Finanzkrise und die Staatsschuldenkrise Griechenlands haben die EU dazu veranlasst, ihre bereits eingeleitete Finanzaufsichtsreform zu beschleunigen. Davon ausgehend versucht die vorliegende Arbeit, die Ursachen der Griechenland-Krise im internationalen und inländischen Kontext zu ermitteln und die Institutionalisierung und Maßnahmen der EU-Finanzaufsicht gegen die Griechenland-Krise auf der Makro- und Mikroebene darzustellen. Wie die Arbeit feststellt, erfasst das zu begründende EU-Finanzaufsichtssystem den ESRC (*European Systemic Risk Council*) auf der Makroebene und das ESFS (*European System of Financial Supervision*) auf der Mikroebene. Auf dieser Grundlage wurden der EFSM (*European Financial Stabilisation Mechanism*) und das EFSF (*European Financial Stability Facility*) sowie weitere Gegenmaßnahmen mit dem Ziel eingeführt, den Euro und den EU-Finanzmarkt zu stabilisieren. Derartiges institutionelles EU-Vorgehen sollte nichteuropäischen Ländern bei der Bewältigung der globalen Finanzkrise von großem Nutzen sein.

Reflexionen über das deutsche Wohnungsmodell in der Finanzkrise

Yu Nanping

Als ein Submodell des europäischen Wohnungsmodells hat das deutsche Wohnungsmodell hervorragende Performanz des Wohnungsmarktes in der Finanzkrise nachgewiesen, was nicht nur die Eigenartigkeit des deutschen Wohnungskontrollsystems verzeichnet, sondern auch nutzbares Musterbeispiel bietet für eingehende Studien zur deutschen sozialen Marktwirtschaft und insbesondere zu wechselseitigen Beziehungen zwischen Stabilität und Wachstum auf dem Wohnungsmarkt.

Die transformative Macht von Europa - eine Neuauflage: die Grenzen externer Europäisierung

Tanja A. Börzel (Dt.) / Xin Hua (Übers.) / Wu Huiping (Korr.)

Mit der Verschiebung der Grenze der Europäischen Union (EU) Richtung Ost ist Studierenden der Europäisierung ein weiteres realpolitisches Experiment anvertraut worden. Die vorliegende Arbeit beschäftigt sich mit der Frage,

inwieweit bestehende Europäisierungsansätze über die Grenze der EU hinaus gehen bis zu ihren südöstlichen und östlichen Nachbarn, die in Bezug auf die Effizienz und demokratische Legitimität ihrer inländischen Institutionen durch „Bad Governance“ gekennzeichnet sind. Im ersten Teil werden die wichtigsten Einsichten in der Literatur über die „Westeuropäisierung“ in Bezug auf das Auskommen und die Mechanismen der inländischen Auswirkungen der EU kurz dargestellt. Im Anschluss daran fasst die Verfasserin die hauptsächlichlichen Befunde der Forschung über die „Osteuropäisierung“ zusammen, die auf Faktoren fokussiert sind, die die inländischen Auswirkungen der EU im Zentral- und Osteuropa im Vergleich zu den EU 15 (Mitgliedstaaten vor der Erweiterung vom Jahr 2004) bedingt oder zumindest qualifiziert haben. Die Arbeit beschäftigt sich ferner mit der Frage, inwieweit die Konzepte und kausalen Mechanismen weiterhin qualifiziert werden müssen, wenn sie auf Staaten wie etwa die Europäischen Nachbarschaftsstaaten (ENC) Anwendung finden, die weder bereit noch unbedingt fähig zur Anpassung an Europa sind und nicht einmal die EU-Mitgliedschaft als Anreiz zur Kompensation der Kosten haben. Die Verfasserin vertritt die Auffassung, dass die EU kaum transformative Macht in ihrer Nachbarschaft entfalten könne, solange sie ihre „accession tool box“ nicht an Staaten anpassen wolle, die die EU nicht als Mitgliedsstaaten aufnehmen wolle. Die Arbeit endet mit Überlegungen zu den Konsequenzen des Ansatzes der EU „zusammenrücken, aber nicht kontaktieren“, der sich bereits in ihre Beziehungen mit dem Westbalkan und der Türkei eingeschlichen hat.

Drei Theorieansätze zur Analyse der EU-Strategie der Energiesicherheit

Cui Hongwei

Die Strategie der Energiesicherheit existiert in der Regel im Kontext eines souveränen Staates und wird durch die Interessen der Energiewirtschaft und Risiken der Energiesicherheit bedingt. Als ein Zusammenschluss von souveränen Staaten weist die EU in den Interessen der Energiewirtschaft und Risiken der Energiesicherheit weitgehende Diskrepanz zwischen den Mitgliedstaaten auf. Eine supranationale Strategie der Energiesicherheit lässt sich dabei schwer herausbilden. Dennoch sind alle EU-Mitgliedstaaten mit Sicherheitsproblemen konfrontiert, die mit der externen Abhängigkeit in Sachen Erdöl und Gas einhergehen. Mit dem Klimawandel kommt das Problem der Energiesicherheit in der Multidimensionalität und Integrität deutlich zutage. Vor diesem Hintergrund gelang es den EU-Mitgliedstaaten der politische Konsens, dass sie gemeinsam und solidarisch gegen die Herausforderungen in der Energiesicherheit vorgehen sollen. Der vorliegende Aufsatz versucht, die Strategie der EU in der Energiesicherheit aus den drei theoretischen Paradigmen des Wirtschaftsliberalismus, der Geopolitik und des Institutionalismus umfangreich auszuwerten.