

论欧盟邻国政策的形成

张学昆

内容提要 欧盟邻国政策是克服其在 2004 年“爆炸式”扩大后面临的扩大疲劳症和管理外部边界两个困境后产生的。在结构上和方法上,欧盟邻国政策明显地借鉴了扩大政策。欧盟邻国政策是欧盟共同外交与安全政策的地区实践,具有差异性、双边性与联营性等特点。在实现繁荣、稳定、良治的目标上,尽管欧盟邻国政策不像扩大政策那么有效,却是必要和有潜力的。

关键词 地区政治 欧洲 欧盟 邻国政策

如同一个主权国家一样,高度一体化的欧盟也需要发展与自身邻国的关系。这些邻国与欧盟的关系通常不同于它们与单个欧盟成员国的关系,两者是分离的。随着欧洲一体化进程的推进,欧盟就发展与邻国的关系而提出新的想法、概念和政策是完全符合逻辑的,并且是必要的。欧盟提出针对近邻的“外交政策”的必要性受到两个几乎是同步发展的情况影响:第一,欧盟稳步和迅速成长为国际舞台上一个重要的行为体;第二,苏东剧变后欧洲分裂状态的终结使欧盟面临许多新的邻国,发展与这些邻国的关系,帮助这些邻国转型,对于欧盟来说既是机遇也是挑战。长期以来,“扩大”或者说“成员资格模式”被认为是欧盟最为成功的外交政策工具,尤其是成功地帮助中东欧国家实现了经济和政治转型。欧洲一体化建设自 20 世纪 50 年代发端以来,已从最初只有六个成员国的欧洲煤钢共同体发展到今天拥有 27 个成员国的欧盟,此间共经历了六次扩大。近年来,“扩大”政策又激发了人

* 张学昆:上海交通大学国际与公共事务学院讲师。(邮编:200030)

盟候选国(土耳其、克罗地亚、前南斯拉夫马其顿共和国)和潜在候选国(波黑、塞尔维亚、黑山、阿尔巴尼亚等西巴尔干国家)进行经济、政治和社会改革。

目前,欧洲一体化事业已经到达了一个关键阶段。在取得巨大成就的同时,欧盟也遭遇了一连串的危机,其中最为显著的就是《欧盟宪法条约》一再受挫,欧盟扩大与深化的矛盾日益显露。之前,欧盟的每一轮扩大都会带来一些新邻国,而这些新邻国之后大多得以加入欧盟,“邻区”概念也因此成为一种能导向最终入盟的中间状态。但欧盟的扩大不可能无限制进行下去,更不可能扩展到众多的非欧洲邻国。欧盟面临着穿越最终边界与周边邻国(包括欧洲境内的邻国及非欧洲邻国)发展一种新型关系的前所未有的挑战,这关系到欧盟及周边邻区的安全、稳定与繁荣。正如2003年欧盟发布的《欧洲安全战略》所指出,“我们的任务是在欧盟的东部和地中海沿岸促成一个有良好治理的国家圈子,与其共享紧密和合作的关系”^①。欧盟邻国政策(European Neighbourhood Policy,简称ENP)就是在这种背景下发展起来的。

本文拟对欧盟邻国政策的形成、与此前的政策特别是扩大政策之间的连续性、所具有的性质和特点,以及实施效果及前景等问题进行探讨。

一、欧盟边界的范围和性质

欧盟邻国政策可以被视为是对与边界有关的有潜在矛盾的两个问题所作出的回应:第一,定义欧盟的最终边界在哪里;第二,把欧盟的外部边界从分裂线转变为交流和互动的中间地带。这两个问题实质上也就是界定欧盟边界的范围和性质的问题。就欧盟本身不断变化的性质来看,外部边界的问题一直处于欧盟辩论的前沿。欧盟的历史就是内部边界和外部边界不断调整的历史:从内部看,一个单一空间的逐步建立减少了成员国间边界的相关性;从外部看,欧盟的扩大使外部边界不断外移,欧盟面临着解决扩大引起的对外部国家纳入—排斥的困境。欧盟的边界问题很重要,事实上,欧盟公民的四大首要关切——就业、安全、能源和移民——都直接或间接地与边界问题相联系。^②随着2004年和2007年欧盟完成新一轮扩大,以及2005年10月欧盟开始与土耳其展开入盟谈判,欧盟的边界问题再次成为欧盟内部辩论和外界关注的焦点,界定欧盟边界的范围和性质成为一个不可避免的问题。

冷战期间东西欧的边界是在美苏争霸的背景下武断划定的,其标志是柏林墙的建立。在这期间,东西欧跨越边界的贸易和流动极少,且要经受严厉的过境检

^① European Council, *A Secure Europe in a Better World: European Security Strategy*, Brussels, December 12, 2003, p. 8.

^② Benita Ferrero-Waldner, "The European Neighbourhood Policy: The EU's Newest Foreign Policy Instrument," *European Foreign Affairs Review*, Vol. 11, Issue 2, 2006, pp. 139-142.

查,边界线产生的分隔和排斥的效应十分明显。1989年11月9日,长久以来作为东西方对抗最有力标志的柏林墙被推倒,苏联也于1991年12月解体,东西欧之间森严的分界线开始消融。柏林墙倒塌和苏联解体的部分原因是出于使欧洲“完整和自由”的想法,然而,冷战的遗产持续存在,要真正使欧洲“完整和自由”、解决边界和流动性等复杂问题仍很困难。欧盟是应对这些问题的关键行为体,它采取的主要战略是东扩。但随着欧盟不断扩大,扩大战略遭遇到不断增加的实际问题和概念困境。欧盟扩大的边界在哪里?1957年签署的《罗马条约》第237条规定:“任何欧洲国家都可以申请成为欧共体的一个成员。”1992年签署的《欧洲联盟条约》即《马斯特里赫特条约》第49条也再次重申,“任何欧洲国家都可以申请成为欧盟的一个成员”。然而,谁属于欧洲?谁不属于欧洲?这个问题始终模糊不清。1987年摩洛哥的入盟申请之所以被驳回,就是因为该国在地理位置上不属于欧洲。对于土耳其的入盟申请,欧盟似乎没有更多考虑这条标准,因为土耳其在政治和宗教文化方面的因素更加关键。^①要回答这个问题,不仅要关注地理的欧洲,更重要的是要关注在欧洲疆域不断变化的过程中所形成的“欧洲观念”(其核心包括共同的历史、价值观和以基督教为核心的文化),同时还要考虑到欧盟的地缘政治和安全战略。

欧盟边界的范围主要取决于欧盟在扩大过程中能够输入和消化的多样化程度,也取决于外部行为者对一个地理范围上不断增大的欧盟所做出的反应。欧盟边界的性质主要取决于边界开放或关闭的程度,以及它们属于欧盟治理体系的一部分而非局限于国家体系的程度。欧盟越进一步扩大,它就将输入越多的多样性,这对欧盟的文化身份、经济发展路径和治理模式都有重大的影响。同时,欧盟进一步向东和向南扩展还会产生严重的地缘政治影响。因此,欧盟不可能无限制扩大。但欧盟停止扩大可能产生的一个后果就是在欧洲形成新的分界线,这可能会给整个欧洲大陆带来不稳定。美国欧洲问题专家卡莱欧在《欧洲的未来》一书中指出,分界线是一个“敏感问题”。^②欧盟边界的范围和类型将决定欧盟自身的形象,未来的欧盟边界范围很重要,但欧盟边界机制的性质同样重要。没有理由按国家中心的线性视角来看待欧盟的边界:线性的边界概念与绝对的主权概念相联系,但绝对主权的概念并不适用于欧盟。欧盟还远远不是一个经典意义上的主权及领土国家,它没有严格意义上的政府,没有固定的领土,没有军队或传统的外交服务,它甚至缺乏正常的法律地位。欧盟越来越多地以同心圆的结构运转,在外交、货币或社会政策领域,成员国“选择不参加”(opt out)的权利。但同时,它的法律和规章

① [法]法布里斯·拉哈:《欧洲一体化史(1945—2004)》,彭姝祯、陈志瑞译,中国社会科学出版社2005年版,第130页。

② [美]戴维·卡莱欧:《欧洲的未来》,冯绍雷等译,上海人民出版社2003年6月第一版,第387页。

越来越多地被周边的非成员国运用。欧盟可能会越来越像一个新中世纪帝国,而不是一个威斯特伐利亚的超级国家。^①更为灵活的边界安排可能更适合欧盟,这需要把边界更多视为一个交流和互动的中间地带而非一条泾渭分明的界线。欧盟与外界之间设置一条严格的边界线似乎与来自全球经济竞争的压力不一致,全球化和相互依赖会使控制商品、资本、服务和人员跨界流动的成本高得无法承受。此外,用来证明欧盟需要严格的外部边界控制的主要论据难以令人信服:几乎没有证据显示试图在欧盟的刚性边界上控制恐怖主义、国际犯罪和移民的努力是有效的。^②在实践中,一个严格的边界机制将越来越难以维持,而且在政治上有害。欧盟成为一个封闭堡垒的话只会损害欧盟的一致性、道德权威和国际公信力。

要明确界定欧盟的最终边界是一个非常困难——如果不是不可能——的任务。欧盟没有可以简单加以采纳的基于历史、地理或文化的欧洲“天然”边界。事实上,要以文化、历史或地理来界定欧洲的边界基本上也是不可行的。当欧共体使用文化和地理的理由来拒绝摩洛哥的入盟申请时,它被指责为殖民主义和种族主义。对于欧盟来说,要公开以宗教、文化为由拒绝某个国家的入盟申请是很困难的,因为这样的理由与欧盟公开宣称的价值观相悖。欧盟的官方政策是用比历史、地理和文化更具体的标准来选择新成员国和划定欧盟新的外部边界,这些标准最初是在1993年的哥本哈根欧盟理事会上制定出来,之后在一个专门的扩大蓝图——《2000年议程》里加以具体化:申请国必须要具有稳定的制度来保障民主、法制、人权和保护少数民族;它们必须有一个正常运转的市场经济,以及有能力应对欧盟内部竞争压力和市场力量;它们必须有承担作为成员国义务的能力,包括遵守政治、经济和货币联盟的目标;尤其是,欧盟坚持申请国必须在入盟前采纳欧盟的整套法律和规范(*acquis communautaire*)。但这个入盟标准也存在一些问题,尤其是它几乎没有提及安全方面的考虑,而安全因素对于决定欧盟未来的边界范围至关重要。可以确定的是,在未来很多年里,欧盟的边界仍将充满模糊性和可变性。

二、欧盟东扩与欧盟邻国政策的缘起

从2001—2002年开始,欧盟就开始关注东扩可能造成的外部后果,特别是出于应对扩大后的欧盟在边界上的安全挑战的需要。考虑到扩大的前景和越来越意

① Ole Wæver, "Imperial Metaphors: Emerging European Analogies to Pre-Nation-State Imperial Systems," in Ola Tunander, Pavel Baev and Victoria Ingrid Einagel, eds., *Geopolitics in Post-Wall Europe*, London: Sage, 1997, p. 61.

② Jan Zielonka, ed., *Europe Unbound: Enlarging and Reshaping the Boundaries of the European Union*, London and New York: Routledge, 2002, p. 2.

识到扩大可能成为“一个分裂性和不稳定的因素”,一些欧盟成员国和候选国,以及在欧盟委员会和理事会内部开始讨论“大欧洲”的提议。欧盟意识到,2004年的扩大将使欧盟直接与具有战略利益的新邻区接壤,欧盟的边界将到达欧洲的最东部,一些不太可能加入欧盟的国家将被留在外面。同时,欧盟进一步扩大的意愿和能力也将受到越来越多的质疑。在这种背景下,欧盟需要和邻国发展一种新型的关系,在不给予它们入盟前景的情况下实现一定程度的一体化,解决扩大进程中产生的纳入—排斥的困境。欧盟不能简单地关闭它的边界,需要寻求与邻国进行新形式的合作,加大地区一体化的努力,以防止在欧洲出现新的分裂线,把欧盟的外部边界从传统意义上的隔离的分界线转变为交流和互动的中间地带。

(一) 可供选择的政策模式

欧盟有众多的邻国,它们情况殊异,各自追求不同的欧盟政策(一些国家旨在成为欧盟成员国,另一些国家则注重建立与欧盟更紧密的经济关系),因此欧盟需要采取不同的路径来应对。欧盟可供选择的邻国政策模式主要有“成员资格模式”、“经济一体化模式”、“伙伴关系模式”、“欧盟邻国政策模式”四类。首先来看“成员资格模式”。从欧盟的历史来看,具有自由贸易联系协定的欧洲国家(比如土耳其、马耳他、塞浦路斯、希腊和大部分欧洲自由贸易区国家)和中东欧国家选择了成员资格这种模式,西巴尔干各国(克罗地亚、马其顿等)也选择了这种模式,这些国家或者已经加入欧盟,或者作为入盟候选国正在与欧盟进行入盟谈判,或者是具有入盟前景的潜在入盟候选国。第二种模式即经济一体化模式遵循一种不同的逻辑,这种模式是为欧洲自由贸易区的国家创立的,这些国家(挪威、冰岛、列支敦士登、瑞士)在经济上和政治上都高度发达,完全有资格加入欧盟但只满足于参加经济一体化,也就是内部市场。欧盟同这些国家建立欧洲经济区,通过欧洲经济区这些国家无需加入欧盟即可进入欧盟的内部市场。这种模式显然不能成为欧盟与邻国关系的一个普遍可行的模式。第三种模式是“伙伴关系模式”,主要针对俄罗斯。俄罗斯是欧盟最大的邻国,它在地缘政治、安全、能源等方面都对欧盟有着重要的影响。长期以来,欧盟与俄罗斯维持着特殊的伙伴关系,俄罗斯要求与欧盟发展基于平等关系的“战略伙伴关系”。第四种模式即欧盟邻国政策模式,它是针对那些至少在很长一段时间内没有入盟前景的周边邻国,覆盖了同欧盟签署了“伙伴关系和合作协议”的东部邻国,以及与欧盟有“联系协议”的地中海沿岸各国,共计16国。欧盟邻国政策的目标是通过加强有关各方的稳定、安全与繁荣,与邻国分享欧盟2004年扩大的好处。它的意图是通过更大的政治、安全、经济和文化合作,防止在扩大的欧盟与邻国之间出现新的分界线,给邻国更多的机会参与欧盟的活动。

(二) 扩大的悖论和欧盟面临的挑战

2003年11月欧盟委员会发布的通讯《大欧洲—邻区:与我们的东部和南部邻国关系的新框架》指出,“扩大无可争议是欧盟最为成功的外交政策工具”^①。“扩大”已经被证明是加强欧洲稳定、和平与繁荣的一个强有力的工具,尤其是帮助中东欧国家成功融入了欧盟这个和平与繁荣的圈子。但扩大进程产生了两个悖论:

首先即申根机制的悖论。欧洲一体化的关键方面——单一市场和申根体系——使得外面的国家更难进入一体化的欧洲空间。尽管欧盟成员国之间的内部边界逐渐取消了,但欧盟的外部边界却不断收紧,这就加剧了欧盟成员国与非成员国之间的区别,产生了纳入—排斥的困境。申根协定本质上是要加深一体化,但内部边界的消失不可避免地意味着需要加强外部边界来保证安全,这有可能在欧洲划出新的分界线。申根机制主要是关于人员的自由流动、司法援助和警务合作,但在许多后共产主义的欧洲国家看来,申根机制成为富裕和傲慢的优越者排斥贫穷和被认为是更不文明的欧洲国家的一种象征。^②自东欧的共产主义垮台以来,申根体系朝着一个并非签署国最初设想的方向演进。出于对大规模移民的担心,西欧国家政府向它们的选民作出保证:欧盟内部边境控制的取消将通过保持严格的外部边界控制来补充。强化欧盟的外部边界不一定有助于减少跨界犯罪和移民,却可能阻碍欧洲的跨境区域合作和互利贸易,疏远欧盟与邻国的关系,损害欧洲现有的公民权利和自由体系。欧盟新成员国必须把申根法规纳入到它们的法律中,这能带来严重的负面经济影响,比如波兰和乌克兰之间重新引入签证的要求急剧减少了跨界贸易和投资。在更严格的边界控制引入之前,单是乌克兰游客购买的商品价值差不多就占了波兰对乌克兰出口价值的50%。^③之前,许多乌克兰人到波兰旅行、学习、进行小规模贸易,签证要求的引入使得过境人数大为减少。据估计之前每年大约有3000万人次穿过波兰的边界,波兰每年可以从与乌克兰的非官方贸易中获得大约15亿美元的贸易盈余。^④

其次,内部人—外部人的悖论,这尤其与东扩相关。由于邻近效应,欧盟“扩

① European Commission, *Wider Europe-Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours*, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, COM (2003)104 final, Brussels, March 11, 2003, p. 5.

② Jakub Boratynski and Grzegorz Gromadzki, *The Half-Open Door: The Eastern Border of the Enlarged European Union*, Warsaw: Batory Foundation's Policy Papers, 2001, pp. 7-9.

③ Jan Zielonka, ed., *Europe Unbound: Enlarging and Reshaping the Boundaries of the European Union*, London and New York: Routledge, 2002, p. 11.

④ J. Batt, "The EU's New Borderlands," Working Paper, London: Centre for European Reform, 2003, pp. 12-15.

大”对作为“他者”的周边邻国产生了重大影响,尤其是经济上的影响。随着 10 个新成员国入盟,没有加入欧盟的邻国不可避免地要经受欧洲一体化的巨大冲击。它们可供选择的自由度减少,要避开欧盟的影响越来越难(或者说避开欧盟影响需要付出的代价越来越高)。这些邻国在地理上与欧盟连在一起,它们的出口除了面向欧盟之外很少有其他选择,而欧盟的关税、产品标准等将对它们产生严重的影响。如果邻国的公司希望把产品出口到欧盟,它必须要采纳欧盟的技术、安全 and 环境标准。总之,这两个悖论所的结果是阻碍了欧盟把和平、稳定与繁荣扩展到整个欧洲的努力。

如果欧盟停止扩大,那么就可能在富裕的和不富裕的欧洲、稳定的和不稳定的欧洲、生产要素自由流动的欧洲与生产要素自由流动受到限制的欧洲之间造成新的分界线。这样的分界线不仅违背了欧盟的基本价值观和信念,也威胁到它的外部边界的安全和稳定,贸易和投资机会也会因此受到影响。扩大后的欧盟在周边邻国促进安全、稳定和繁荣的需要具有前所未有的紧迫性。在乌克兰,“橙色革命”要求欧盟的支持,使其民主成果得以牢固确立;在摩尔多瓦,政府基于欧盟的标准和原则设定的改革议程需要转化为具体的行动措施;在解决特涅斯特河沿岸地区冲突问题上,乌克兰和摩尔多瓦都呼吁欧盟的支持;阿塞拜疆和亚美尼亚也在纳戈尔诺—卡拉巴赫的冲突中寻求欧盟发挥更大的作用;格鲁吉亚寻求欧盟支持它的改革和帮助解决南奥塞梯和阿布哈兹的冲突问题;约旦和摩洛哥为国内增长的改革项目寻求欧盟的支持;巴勒斯坦和以色列都想要欧盟更多地参与中东和平进程。而对于欧盟来说,在周边用一个“朋友圈子”来代替“一个不稳定的弧”^①是一个主要的战略目标。欧盟和它的所有邻国都面临着来自恐怖主义和武器、毒品、人口走私的威胁,都认识到单方面无法解决这些问题。在这种复杂的局势中,欧盟一方面需要进行内部整合和应对“扩大疲劳症”,一方面需要发展新的政策来调整它与新邻国的关系,促进邻国的政治变革和经济发展,推行民主、人权等欧洲价值观,确保欧洲的安全、稳定和繁荣。欧盟很清楚扩大进程造成的这种悖论。由于对扩大后的欧盟周边不稳定的担忧和对在欧洲形成新的分界线的危险的忧虑,欧盟提出了欧盟邻国政策来发展与邻国的关系。

三、欧盟邻国政策的形成

欧盟邻国政策正式形成于 2004 年,它从最初的构想到正式形成经历了不同阶段。《大欧洲—邻区:与我们的东部和南部邻国关系的一个新框架》的通讯文件最

^① Romano Prodi, “A Wider Europe-A Proximity Policy as the Key to Stability,” *Speech at the 6th ECSA-World Conference in Brussels*, December 5-6, 2002.

先勾勒出了欧盟邻国政策的轮廓纲要,2004年5月欧盟委员会发表的《欧盟邻国政策战略文件》^①对之进行了进一步发展,这份文件具体规划了欧盟要怎样与邻国进行更紧密的合作,这两份文件是欧盟邻国政策形成和发展的基石。作为欧盟邻国政策执行情况报告的一部分,2006年12月欧盟委员会发表《加强欧盟邻国政策》^②的通讯文件,2007年12月欧盟委员会发表《强劲的欧盟邻国政策》^③的通讯文件,对如何进一步加强这项政策提出了建议。

(一) 欧盟邻国政策的提出及演进

欧盟邻国政策的演进与10个新成员国的入盟进程在时间上基本上是一致的。欧盟对近邻采取新的应对路径的起源可以追溯到《2000年议程》,欧盟委员会在这份文件里强调了新邻国对扩大的欧盟的重要性及通过“大欧洲”的合作确保稳定的需要。2001年和2002年发布的《战略文件和欧盟委员会对每一个候选国的入盟进展报告》强调了一个更为实质性的“近邻政策”,包括建立一个大自由贸易区、与内部市场的规则和管制框架的渐进性趋同、在移民问题和边界管理上的合作。^④欧盟与东部和南部两个邻区的现有合约关系(“伙伴关系与合作协议”及“联系协议”)将通过一个更具内在一致性的邻区政策联系起来。尽管强调了欧盟扩大与新邻国的关系,但这两份战略文件对于欧盟与邻国的任何可能的新关系的性质仍然模糊不清。不过,自此以后,欧盟委员会的工作重点越来越多地从处理扩大转到促成一项邻区政策。欧盟当时的成员国及即将入盟的国家承认需要一项针对东部邻区的新政策。2001年,波兰政府提出了发起“东部区域规划”(Eastern Dimension)的想法,旨在通过紧密的合作和援助,在扩大的欧盟和非成员国之间防止出现新的分裂。波兰呼吁形成一个针对东部邻国的更具内在一致性和全面的框架,类似于1997年芬兰发起的“北部区域规划”(Northern Dimension)的行动计划。波兰建议欧盟应该给予乌克兰、摩尔多瓦和白俄罗斯这三个东部邻国入盟的前景,取决于它们的政治和经济转型。2002年1月,英国外交部长斯特劳给时任欧盟轮值主席国西班牙的外长约瑟夫·皮克写了一封信,建议欧盟给乌克兰、摩尔多瓦和白

① European Commission, *European Neighbourhood Policy-Strategy Paper*, COM (2004)373 final, Brussels, May 12, 2004.

② European Commission, *Strengthening the European Neighbourhood Policy*, COM (2006) 726 final, Brussels, December 4, 2006.

③ European Commission, *A Strong European Neighbourhood Policy*, COM (2007) 774 final, Brussels, December 5, 2007.

④ European Commission, "Making a Success of Enlargement," *Strategy Paper and Report of the European Commission on the Progress Towards Accession by Each of the Candidate Countries*, November 19, 2001; European Commission, "Towards the Enlarged Union," *Strategy Paper and Report of the European Commission on the Progress Towards Accession by Each of the Candidate Countries*, October 9, 2002.

俄罗斯提供一种“特殊的邻国地位”。^①斯特劳认为,乌克兰、白俄罗斯和摩尔多瓦应该被给予“明确和实际的激励”,以促使它们继续进行政治和经济改革,并被授予“特殊邻国”的地位——基于坚定地致力于民主治理和自由市场原则之上。在这个阶段,还没有考虑到要把“特殊邻国”地位授予南部地中海邻国。但正如20世纪90年代欧盟的东扩导致“欧盟—地中海伙伴关系”的产生,欧盟委员会在2003年发布的“大欧洲”通讯把这项新政策的地理范围扩大到10个南部地中海国家,这个决定主要是由西班牙、法国^②、意大利等南部欧盟国家促成的。这几个南部欧盟国家担心2004年的扩大可能会把欧盟对邻国的政策重心向东转移,从而使南部地中海沿岸邻国边缘化。

2002年4月,欧盟总务理事会首次要求欧盟委员会和负责共同外交与安全政策的高级代表就欧盟与邻国的关系进行思考。2002年8月,欧盟负责共同外交与安全政策的高级代表索拉纳和欧盟对外关系委员彭定康共同致信欧盟理事会,建议发起“大欧洲”计划,从而避免在欧洲产生新的分界线(扩大的欧盟与其邻国之间),并在欧盟内外促进稳定和繁荣。^③2002年12月,在哥本哈根峰会上,欧盟理事会对这一动议持欢迎态度。2003年7月,在时任扩大事务专员君特·费尔霍根的领导下成立了欧盟邻国政策工作组;2004年5月,欧盟委员会发布欧盟邻国政策战略文件,标志着该政策正式形成。欧盟邻国政策所宣称的目标是:“建立一个繁荣和睦邻友好的周边地带——‘朋友圈子’——欧盟与其共享密切、和平与合作的关系”。^④欧盟试图明确欧盟邻国政策是关于邻国与欧盟的伙伴关系,而不是欧盟的成员资格。然而,由于时任欧盟委员会主席普罗迪宣称“我们需要准备好提供超过伙伴关系但少于成员资格,但不排除后者”^⑤,使得欧盟邻国政策仍存在一些模棱两可之处。

欧盟邻国政策的一个核心是欧盟与每一个伙伴国共同达成行动计划覆盖了政治、经济、贸易等许多具体行动的关键领域。2004年6月,欧盟部长理事会认为行动计划应该应具有全面性,但同时应明确关键的优先行动项并为伙伴国进行相应的改革提供真正的激励。行动计划应该在可能的地方促进地区合作。在经过大约

① Stephen Castle, "Straw Looks to EU's Future Frontiers," *The Independent*, April, 16, 2002.

② 在2007年5月当选新一届法国总统之后,尼古拉·萨科齐许诺要加大力度在欧盟邻国政策内建立一个“地中海联盟”(Mediterranean Union),从而促进与地中海沿岸的南部邻国的联系。2008年7月13日,欧盟27个成员国和16个地中海沿岸非欧盟成员国的领导人在巴黎举行地中海首脑会议,地中海联盟正式成立。

③ 周弘、〔德〕贝娅特·科勒-科赫主编:《欧盟治理模式》,社会科学文献出版社2008年7月第1版,第149页。

④ European Commission, *European Neighbourhood Policy-Strategy Paper*, COM (2004)373 final, Brussels, May 12, 2004.

⑤ Romano Prodi, "A Wider Europe-A Proximity Policy as the Key to Stability," *Speech at the 6th ECSCA-World Conference in Brussels*, December 5-6, 2002.

一年的部长级会谈之后,最早提议的七份行动计划于2004年12月出台了,涉及到的七个伙伴国分别是:乌克兰、突尼斯、摩洛哥、摩尔多瓦、约旦、以色列、巴勒斯坦。行动计划通过短中期优先事项的方式(三到五年)共同限定了政治和经济改革的议程。行动计划覆盖了政治对话和改革、经济和社会合作与发展、贸易相关的问题和市场及管制改革、司法和内务领域的合作、在各部门的合作(比如交通、能源、信息社会、环境、研究和开发),以及人的维度(人员往来、市民社会、教育、公共卫生)。欧盟委员会就行动计划的执行发布定期报告,就取得的进展及存在的不足作出评论,这是一个通过定期检讨和升级双边关系以换取欧盟邻国政策伙伴国遵守承诺的程序。2006年12月,欧盟委员会发布了首批进展报告。此外,作为欧盟邻国政策执行情况报告的一部分,2006年12月欧盟委员会发表了《加强欧盟邻国政策》的通讯文件,2007年12月欧盟委员会发表《强劲的欧盟邻国政策》的通讯文件,对怎样进一步加强这项政策提出了建议。

财政和预算问题是政策制定的重要方面。2003年,欧盟委员会发布了一个文件,概要地谈到了对新邻国政策财政资助的做法。从2004至2006年的初期阶段,欧盟对欧盟邻国政策伙伴国的援助是通过不同的项目渠道来进行的,比如对新独立国家(NIS)是通过技术援助独联体国家计划(TACIS),对地中海国家是通过欧盟援助地中海发展计划(MEDA),不过这种做法需要改善不同工具之间的协调。从2006年开始,引入一种新的欧盟邻区工具,也就是“欧盟邻区与伙伴关系工具”(ENPI),这种财政援助工具吸收了之前的技术和财政援助的工具,形成一种精简的工具,目标是更好地协调和管理资金分配。在2007—2013年财政展望的艰难谈判之后,欧盟部长理事会决定欧盟邻国政策将获得欧盟总额为500亿欧元的对外行动总预算的约20%。

欧盟邻国政策是一项动态发展的政策,它为欧盟与邻国发展特惠关系提供了一个灵活的框架。这项政策并非“一体适用”,它根据各邻国的具体情况有不同的针对,而且它自身也随着时间的推移而改变。随着这些邻国在达到欧盟设置的条件下取得更多的成功,这项政策也将进一步发展和改变它的形式。如果在达到行动计划设定的优先项上取得令人满意的进展(通过一个监管进程),欧盟可能会以“欧盟邻区协议”(European Neighborhood Agreement)的形式与有关的欧盟邻国政策伙伴国达成一个新的和更具雄心的关系。欧盟邻国政策战略文件已经提出了要建立“欧盟邻区协议”,对于那些实现了行动计划目标的欧盟邻国政策国家,“欧盟邻区协议”将取代当前的双边协议。

(二) 欧盟邻国政策的地理范围

欧盟邻国政策所针对的目标国家,最初主要是东部邻国乌克兰、摩尔多瓦、白俄罗斯、俄罗斯,南部地中海沿岸邻国摩洛哥、阿尔及利亚、突尼斯、利比亚、埃及、

以色列、约旦、巴勒斯坦、叙利亚和黎巴嫩等也都被包括在内。2004年,欧盟邻国政策的目标国家进一步扩大,涵盖了亚美尼亚、阿塞拜疆和格鲁吉亚三个南高加索国家。目前欧盟邻国政策的目标国共有16国:三个东部邻国白俄罗斯、乌克兰、摩尔多瓦,三个南高加索国家格鲁吉亚、亚美尼亚、阿塞拜疆,五个中东国家约旦、巴勒斯坦、以色列、黎巴嫩和叙利亚,五个北非国家摩洛哥、阿尔及利亚、突尼斯、利比亚、埃及。欧盟之所以把这些情况各异的众多邻国纳入到同一个政策框架里,一方面是想减少邻国之间就它们各自与欧盟关系的相对地位的关切,另一方面是为了减弱欧盟成员国就发展与东部邻国和南部邻国关系在优先性上产生的分歧,谋求其与东部和南部邻国合作的相对平衡。欧盟采取这种“平衡路径”的理由是认为这两个邻区提出的挑战具有可比性,因此可以用相似的解决之道和共同办法来应对。事实上,这两组邻国都不大可能成为欧盟成员国。除了以色列,其余邻国都很贫穷,大多数国家的政治体制或者是完全的专制,或者是很脆弱的民主,具有政治或宗教极端主义的倾向性。东部邻区受到许多未决的或“冷冻”冲突的困扰,这些冲突使欧盟与俄罗斯处于一种微妙的关系;在南部,欧盟的政策努力受到一些冲突的强烈影响,最突出的是巴以冲突,以及摩洛哥和阿尔及利亚就西撒哈拉的领土冲突。

欧盟最初计划把俄罗斯纳入欧盟邻国政策,但俄罗斯拒绝参与,要求在平等的基础上与欧盟发展“战略伙伴关系”。^①弗谢沃洛德·萨莫赫瓦洛夫(Vsevolod Samokhvalov)认为,俄罗斯拒绝参与欧盟邻国政策主要有两个原因:一是欧盟邻国政策是在没有俄罗斯的参与下制定和引入的;二是欧盟邻国政策把后苏维埃国家视为是欧盟政策的合法目标,而俄罗斯感觉到维持对后苏维埃空间的影响是一项紧迫的任务。^②另外,俄罗斯与欧盟关系里的重要性主要是出于以下几个原因:俄罗斯是一个重要的经济伙伴(比如能源供应)、它是欧盟最大的邻国、欧盟的扩大政策已经延伸到越来越多的后苏维埃国家。作为另外一种选择,在2003年的圣彼得堡峰会上,双方同意将通过在“伙伴关系与合作协议”框架里创造四个“共同空间”进行合作。2005年5月,欧盟—俄罗斯在莫斯科峰会期间通过了四个“共同空间”,即共同的经济空间,共同的自由、安全和司法空间,共同的对外安全领域的合作空间,以及共同的研究和教育的空间。^③欧盟与俄罗斯的合作在财政上将得到欧盟邻区和伙伴关系工具的支持。俄罗斯以战略伙伴关系的形式与欧盟发展单独

① 一直以来,俄罗斯都对“大欧洲”的建设不够热心,它认为这过于单向,主要反映了欧盟的利益而非相互的利益。俄罗斯联邦因此要求获得作为“欧盟的关键伙伴”的一种特殊地位。

② Vsevolod Samokhvalov, “Relations in the Russia-Ukraine-EU Triangle: ‘Zero-sum Game or Not?’” *European Union Institute for Security Studies*, No. 68, September, 2007.

③ M. Emerson, “EU-Russia. Four Common Spaces and the Proliferation of the Fuzzy,” in *CEPS Policy Brief*, No. 71, May, 2005.

的双边合作,其内容大多与欧盟邻国政策平行。而考虑到卢卡申科政权的性质,白俄罗斯目前还没有获得资格与欧盟就欧盟邻国政策行动计划展开谈判。

欧盟邻国政策的地理范围面临着三个主要挑战:第一,利比亚和白俄罗斯这两个欧盟的邻国并不支持欧盟邻国政策的根本原则或价值观,欧盟需要为它们的积极参与创造条件。利比亚正朝接受巴塞罗那进程的既有法规靠近,这是一个把它带入欧盟邻国政策的有益举动。欧盟加强对白俄罗斯市民社会发展的支持,谴责卢卡申科政权侵犯人权。同时也对白俄罗斯做出暗示,一旦举行自由和公正的选举,白俄罗斯也能从与欧盟更紧密的关系中受益。第二,实施欧盟邻国政策要避免与邻近地区的国家制造出新的分裂,这里的邻近地区是指欧盟邻国政策伙伴国的外围地区,主要涉及东部的中亚地区、南部的毛里塔尼亚、东南部的海湾国家。欧盟正在促进与中亚在包括能源、交通、边界管理和反恐等战略领域上的合作。已经参加欧盟邻国政策的三个南高加索国家与中亚和欧洲相连,这种连接呈现出额外的重要性。2005年6月欧盟任命了一位中亚特别代表,建立起了与这个地区的政治对话。2005年毛里塔尼亚暗示它对参加巴塞罗那进程感兴趣,这将加强它与其他北非国家与欧盟的联系。第三,要使俄罗斯相信,它也能够从前苏联加盟共和国参与欧盟邻国政策而不断增加的安全和经济增长前景中受益。2005年5月俄罗斯与欧盟同意将合作领域扩大为“四个共同空间”,包括双方就共同的“邻近地区”进行政治对话,努力使共同邻区成为一个双方都能从其不断增加的稳定中受益的区域,而不是成为一个进行零和博弈和相互较量的舞台。

欧盟邻国政策把分布在东欧、中东、北非和南高加索这些不同地区的情况各异的邻国置于同一个总的政策框架下,这种差异性可能也会影响到欧盟邻国政策的有效性。这些国家有不同的政治和经济体系,在与欧盟的关系上有不同的诉求和利益,乌克兰和摩尔多瓦明确表达了它们的入盟期望,而像约旦和叙利亚这些远非民主政治体系的中东国家通过欧盟邻国政策与欧盟建立伙伴关系主要是出于经济和安全利益的考虑。欧盟邻国政策是欧盟迄今设想出来的“输出治理”的最具雄心的计划之一,^①所涉及的领土范围大于欧盟现有的领土面积,^②目标是把这片广袤的地理区域转变成为一个“繁荣的地带”和“朋友圈子”,欧盟与它们一起共享紧密、和平和合作的关系。

(三) 欧盟邻国政策对扩大政策的路径依赖

欧盟邻国政策显示出对欧盟之前的政策特别是扩大政策有很强的路径依赖,

^① A. Magen, "The Shadow of Enlargement. Can the European Neighbourhood Policy Achieve Compliance?" *Columbia Journal of European Law*, Vol. 12, No. 2, 2006, p. 383.

^② 欧盟邻国政策涉及的领土范围约710万平方公里,人口约2.8亿。欧盟现有领土面积是440万平方公里,人口4.9亿。

这是欧盟邻国政策发展的主要特性之一。2002 年底,时任欧盟委员会主席普罗迪对新的欧盟“近邻政策”发表的一次演说中说到:“让我来解释我们应该采取什么模式。我承认我想到的许多要素都来自于扩大进程。”^①在欧盟邻国政策的奠基文件“大欧洲”通讯及欧盟邻国政策战略文件里,可以看到其中一再提到“扩大是成功的外交政策工具”及“要把欧盟扩大带来的好处扩展到邻国”的战略目标。欧盟邻国政策是欧盟新一轮扩大期间欧盟委员会活跃的外交政策角色的延伸和调适,其思路与之前欧盟的邻国政策尤其是扩大政策的思路相似,在结构上和方法论上则明显借鉴了扩大政策。

欧盟邻国政策的政策设计源自此前的两类政策:针对中东欧国家的入盟政策(保加利亚、捷克、爱沙尼亚、匈牙利、拉脱维亚、波兰、罗马尼亚、斯洛伐克、斯洛文尼亚等国)和针对巴尔干地区的“稳定和联系进程”(克罗地亚、马其顿共和国、阿尔巴尼亚、波黑、塞尔维亚、黑山等国)。欧盟邻国政策对扩大政策的机制借用有以下两方面体现得最明显:(1) 战略层面。条件性战略是对扩大政策的一个重要借用,意味着欧盟—欧盟邻国政策伙伴国的双边关系与实施欧盟邻国政策行动计划优先项的进展紧密相关;社会化战略是另一个重要借用,它一直是扩大政策的一个指导要素,与“软外交”概念相关。它寻求通过制造声誉上的压力来影响变化,采用像点名羞辱(name and shame)、劝说或支持改革力量等措施来引发有关国家内部的变化。^②(2) 操作层面。欧盟与欧盟邻国政策伙伴国签署的行动计划是以欧盟与入盟候选国的“联系协议”为模型制定的。欧盟邻国政策是在扩大总署(DG Enlargement)内被加以概念化的,只是到最近才被转到对外关系总署。在监管和评价工具方面,欧盟邻国政策内部单方面撰写的报告(即定期的国别报告)同样是以扩大政策中的“进展报告”为模型。从扩大政策到欧盟邻国政策的“政策转移”过程中,更实际的行动体现在人员的层面上:“欧盟委员会里负责扩大政策的人事资源的重要部分转移到欧盟邻国政策”^③。一些目前在欧盟邻国政策领域工作的重要官员有明显的从事欧盟扩大工作的相关背景。现在负责欧盟邻国政策的专员就是负责欧盟对外关系的专员贝尼塔·费雷罗—瓦尔德纳,她的职务名称已被修改为欧盟对外关系和欧盟邻国政策专员。欧盟邻国政策也有自己的专门小组,由欧盟对外关系总署的副总干事迈克尔·李(Michael Leigh)领导,其人曾经是欧盟委员会与捷克共和国入盟的主要谈判者,也是扩大总署的主任。这个专门小

① Romano Prodi, “A Wider Europe-A Proximity Policy as the Key to Stability,” Speech at the 6th ECSA-World Conference in Brussels, December 5-6, 2002.

② Alastair Iain Johnston, “Treating International Institutions as Social Environments,” *International Studies Quarterly*, Vol. 45, No. 4, 2001, p. 488.

③ Judith Kelly, “New Wine in Old Wineskins: Promoting Political Reforms through the New European Neighbourhood Policy,” *Journal of Common Market Studies*, Vol. 44, No. 1, p. 32.

组的许多官员都有过参加欧盟扩大工作的背景:比如欧盟邻国政策专门小组的副主任拉特格·威索斯(Rutger Wissels)、主管欧盟邻国政策的政治和概念问题的阿克塞尔·沃尔登(Axel Walldén),他们都是从欧盟扩大工作小组调出来的。这种人事安排便于一些扩大经验的直接借用。

可以得出结论,欧盟邻国政策与之前的政策特别是扩大政策之间有很强的相似性。根据一位欧盟官员的观点,“欧盟邻国政策除了把之前的政策打包之外没有什么新的”;另一位官员则声称,“欧盟邻国政策不过是扩大政策的一个稀释版本”^①。当然这不意味着在欧盟邻国政策框架里发展的政策工具只是简单地在扩大政策的模板里填充当前的数据,从扩大政策到欧盟邻国政策的转换有许多重要的结构上和概念上的调适甚至是创新。欧盟邻国政策是对扩大政策的学习和调适相结合的结果,以回应欧盟扩大后的政治环境。它受到路径依赖的塑造,但也源自学习和调适的结合。欧盟的议程能否成功不仅受到政策设计的影响,而且取决于其他许多因素。在扩大的背景下,欧盟对目标国所提供的激励,从技术和财政援助到提供入盟前景,已经证明发挥了很好的效用;而在欧盟邻国政策政策框架下,欧盟与欧盟邻国政策伙伴国之间所确立的行动计划,排除了欧盟邻国政策伙伴国成为欧盟成员国的可能,所提供的激励主要包括:参与欧盟内部市场、扩大和深化政治合作范围、财政援助、支持与欧盟相似的立法、深化贸易和经济关系,其效果必然要逊色得多。对扩大政策和欧盟邻国政策的研究就是关于路径依赖、学习和调适的一个很好的例子。与扩大模式相比,欧盟邻国政策框架引入的区别性原则构成了一个重要的创新要素。引入区别性原则是为欧盟邻国政策伙伴国量身定做行动计划,避免“一刀切”的弊端。2003年的“大欧洲”通讯和2004年的欧盟邻国政策战略文件都把区别性原则作为一个可行的解决办法。

四、欧盟邻国政策的特性

尽管欧盟邻国政策是以扩大政策为模型制定的,但就其旨在把欧盟传统的针对邻区的稳定政策和一体化路径结合起来的意义上来说,欧盟邻国政策是一项新的政策,是一种针对整个邻区的新路径。欧盟邻国政策不为参加国提供欧盟成员资格的前景,这是它与扩大政策的最大区别。入盟前景的缺失将在很大程度上影响欧盟邻国政策的成功。在对共同价值观(民主、人权、法治、善政、市场经济原则和可持续发展)相互承诺的基础上,欧盟将为邻国提供一种特惠的关系,与邻国建立起更深入的政治关系和经济一体化。作为欧盟近年来最受关注的一项对外政

^① Judith Kelly, “New Wine in Old Wineskins: Promoting Political Reforms through the New European Neighbourhood Policy,” *Journal of Common Market Studies*, Vol. 44, No. 1, p. 41.

策,欧盟邻国政策是欧盟对邻区实施有效和具有内在一致性的外交和安全政策的一个试验,将对欧盟的对外政策一体化和国际行为体属性产生显著的影响。欧盟邻国政策在两个重要的方面区别于传统的外交政策:一方面是欧盟邻国政策伙伴国在与欧盟的关系上有一种特殊的地位,“欧盟邻国政策给伙伴国提供一种新型关系,超越了一般的合作,包含更紧密的政治联系和经济一体化的要素”^①。另一方面,欧盟邻国政策是一个涵盖范围广泛的概念,涉及到内政和外交层面上的紧密合作,超越了外交政策。下面就欧盟邻国政策的主要性质和特性进行分析。

第一,“欧盟邻国政策”从本质上说是一项跨支柱的地区稳定政策,是欧盟共同外交与安全政策的地区实践。欧盟对待邻国主要有两种不同的路径:一种是旨在实现邻区稳定的路径,主要基于培育地区合作和广泛的伙伴关系(地区主义);另一种是旨在一体化的路径,通过基于严格的条件限制的双边进程,接纳达到入盟标准的邻国入盟。欧盟邻国政策是一项结合了以上两种路径要素的地区稳定政策:它既要实现地区稳定的目标,又要促进欧盟与邻国一定程度的一体化。欧盟邻国政策的跨支柱性突出地表现在它的目标与欧盟的三个支柱都相关:第一支柱是经济发展和更紧密的经济一体化、环境保护、能源政策等;第二支柱是加强邻国内部政治稳定、地区冲突预防、反恐和防扩散等问题上的合作;第三支柱是打击有组织犯罪、反腐败等。欧盟邻国政策的这种跨支柱属性也可能引起在决策、政策执行时各支柱界限间的争端。

第二,差异性、双边性与联营性(joint ownership)是欧盟邻国政策的主要特性,同时欧盟邻国政策还赞成实施正向条件性。作为一项差异化的政策,欧盟邻国政策建立在“对共同价值观的彼此承诺”之上,从一套“共同原则”出发,采用对邻国区别对待的方式。欧盟邻国政策的行动计划基于两个基本原则:联营和对共同价值观的承诺,根据每一个伙伴国的具体情况为其量身定做行动计划。欧盟邻国政策的一个主要创新就是用差异化的方式代替了“一体适用”(one-size-fits-all)的做法。在“一体适用”的方式里,一项相同的政策适用于整个区域(比如扩大政策对于中东欧的所有入盟候选国)。考虑到欧盟邻国政策国家在大小、经济力量、政治体系和文化等方面的高度差异,为这些国家量身打造行动计划是符合逻辑的,欧盟与乌克兰打交道的方式不同于其与叙利亚、以色列或摩洛哥打交道的方式。欧盟邻国政策还表现出了很强的双边性和联营性。行动计划是由欧盟委员会提议,然后与各邻国分别进行谈判,在行动优先项上双方需要达成一致。欧盟邻国政策的行动计划基于两个基本原则:联营和对共同价值观的承诺,根据每一个伙伴国的具

^① European Commission, *Communication to the Commission from Commissioner for External Relations Ferrero-Waldner, Implementing and Promoting the European Neighbourhood Policy*, SEC (2005) 1521, Brussels, November 22, 2005, p. 1.

体情况为其量身定做行动计划。行动计划执行的监管方式也加强了这项政策的联营性。监管是在“伙伴关系或合作协议”或“联系协议”之下建立起来的机构内进行的,这些机构有把伙伴国、欧盟成员国、欧盟委员会和理事会秘书处的代表集中在一起的优势。尽管伙伴关系和共同所有权是欧盟邻国政策的特性,但与欧盟邻国政策伙伴国相比,欧盟权力的非对称性和主导地位仍很明显。

第三,欧盟邻国政策赞成实施正向条件性。扩大政策和欧盟邻国政策都试图通过设定条件并依据条件的实现情况予以奖励或惩罚的方式来指导目标国的改革。这种条件性工具是欧盟结构性外交政策的核心,它是欧盟与目标国达成的许多协议的基础,不仅以民主化或尊重人权的条款形式出现,而且也以经济改革的条款形式出现。在扩大进程里,条件性的基本框架是根据哥本哈根入盟标准来构造的。欧盟邻国政策赞成正向加强的做法,避开了负面条件性的概念(即在违反基本原则的情况下取消奖励或实施惩罚)。欧盟邻国政策条件性的成功实施受到以下几个因素的影响^①:其一,欧盟邻国政策要取得成功,条件性的确定性很重要。欧盟提供的承诺必须有明确的界定,但欧盟邻国政策的条件性仍有很多模糊的地方和不确定性。其二,奖励的大小很重要。由于欧盟邻国政策不提供入盟前景,欧盟提供的激励是否足以引发邻国进行重大的改革值得怀疑。特别是在政治条件性方面,邻国采纳的国内代价常常很高,只是建立“特惠关系”这样的激励可能是不够的。其三,时间范围是决定性的。虽然欧盟邻国政策根据定义是长期性的政策,但如果提供回报的时间太慢,条件性将失去它的效用。其四,欧盟邻国政策国家不会以更低的成本从其他渠道获得类似的回报,欧盟邻国政策才有望成功。尽管对欧盟有很大的依赖性,但一些欧盟邻国政策国家也有其他的渠道来获取类似的回报。尤其是考虑到欧盟的邻区不仅仅只是欧盟感兴趣,俄罗斯、美国等重要的国际行为体也希望在其中扮演一个重要角色。

五、结 束 语

欧盟邻国政策自2004年正式出台以来,欧盟及其成员国、欧盟邻国政策伙伴国等有关各方都做出了巨大努力来实施,大部分欧盟邻国政策伙伴国在经济和政治改革上也取得了或多或少的进展。2006年12月欧盟委员会发布了题为《加强欧盟邻国政策》的通讯文件,认为欧盟邻国政策的实施取得了良好开端,但建议

^① Frank Schimmelfennig und Ulrich Sedelmeier, "Governance by Conditionality: EU Rule Transfer to the Candidate Countries of Central and Eastern Europe," *Journal of European Public Policy*, Vol. 11, No. 4, 2004, pp. 664-667.

采取进一步的行动以使它发挥全部效用。^① 欧盟委员会建议向欧盟邻国政策国家提供更多的帮助,比如更多地参与解决邻区的“冻结冲突”^②,提供更多的援助资金,以及为欧盟邻国政策伙伴国的公民提供签证便利。此外,欧盟委员会试图对欧盟邻国政策伙伴国作出区分——“意愿的”的伙伴国(比如乌克兰、摩洛哥、约旦等)和“犹豫的”的伙伴国(比如白俄罗斯、叙利亚、利比亚等)。关于前一类,欧盟委员会建议帮助它们加快改革进程和降低改革成本;对于后一类,欧盟应设法让它们对欧盟邻国政策抱有信心并提供更多的激励,同时促使它们在民主、人权等领域作出进一步的改善。欧盟邻国政策还不能有效地在“犹豫的”邻国发挥作用,在“意愿的”邻国也显示出一些弱点。

东部欧盟邻国政策伙伴国里表现最好的是乌克兰。举行自由和公正的选举是欧盟—乌克兰的欧盟邻国政策行动计划的一个要点,2004年夏天乌克兰的总统选举和2006年春天的立法选举表明这个目标实现了。其他一些重要的目标也都实现了,比如维持新闻媒体自由、与欧盟一起就德涅斯特河沿岸地区的边界援助任务进行合作、双方签署了能源合作的谅解备忘录、欧盟授予乌克兰市场经济地位和提供签证便利等。但另一方面,乌克兰还急需在行政和司法改革、反腐败、改善商业和投资环境这些领域取得进步。^③ 如果乌克兰在执行欧盟邻国政策行动计划上持续表现良好,欧盟将与其谈判新的“加强协议”来取代当前的《伙伴关系与合作协议》。南部欧盟邻国政策伙伴国里表现最好的无疑是摩洛哥和约旦。摩洛哥在1987年申请加入欧共体被拒绝后不再奢望入盟,但仍希望与欧盟建立更紧密的关系。^④ 摩洛哥在实施欧盟邻国政策行动计划上取得了很大进展,特别是在经济和贸易领域,在公民权利和政治改革上的进展则相对缓慢,尽管它也开始改变家庭法^⑤并逐渐改善人权。与东部欧盟邻国政策伙伴国相比,南部欧盟邻国政策伙伴国(以色列除外)基本上对政治制度变革持消极态度,特别是在民主和人权这两个被欧盟视为良治国家所应具有的特性的领域里没有取得多少进展,在大多数情况

① Commission of the European Communities, *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Strengthening the European Neighbourhood Policy*, Brussels, December 4, 2006, COM(2006) 726 final.

② 前苏联解体后,许多国家纷纷独立,但有些区域与其统治国的主要人口有着不同的种族或宗教,而未能独立,其区域内分离主义者所发动的冲突被称为“冻结冲突”(frozen conflicts)。

③ C. Grant, *Europe's Blurred Boundaries, Rethinking Enlargement and Neighbourhood Policy*, Centre for European Reform, London, 2006, p. 54.

④ M. Emerson, G. Noutcheva and N. Popescu, "European Neighbourhood Policy Two Years on: Time Indeed for an ENP Plus," *CEPS Policy Brief no. 126*, March 2007, Centre for European Policy Studies, Brussels, p. 9.

⑤ 摩洛哥在2004年初对依据伊斯兰法制定的《家庭法》进行了修改,颁布了一项新的摩洛哥个人身份法(Mudawana),即一部新的《家庭法》,为保护人权及提高妇女地位作出了立法改革,确保女性在婚姻中的平等地位并有权申请离婚。

下它们仅倾向于进行经济和贸易改革。

总的来看,欧盟邻国政策在实现繁荣、稳定、良治的目标上不如扩大政策有效。首要原因是,20 世纪 90 年代申请入盟的中东欧国家当时的政治和经济状况好于现在的欧盟邻国政策伙伴国,后者进行经济和政治改革的意愿也不及前者。由于缺乏入盟前景,欧盟邻国政策伙伴国更不情愿经历代价高周期长的改革。无论如何,这几年来欧盟邻国政策的实施为加强欧盟与邻国的关系奠定了一个良好的基础,欧盟有了一个针对众多周边邻国的单一政策框架,这有助于欧盟政策的连贯性和一致性。

事实上,即使是在没有入盟前景的情况下,欧盟与邻国进一步加强合作、避免形成新的分界线也是完全可能的。贫穷、失业、金融危机的冲击、腐败和薄弱的治理是欧盟邻国政策伙伴国当前面临的主要挑战,同时它们还面临着“冻结冲突”和中东及南高加索地区动荡的威胁。这些问题并非只是事关邻国,而是很可能会溢出到欧盟并危机地区的安全、稳定与繁荣,尤其是非法移民、不可靠的能源供应、环境恶化和恐怖主义等挑战直接对欧盟造成威胁。欧盟邻国政策是一项很必要也颇具潜力的政策,欧盟及欧盟邻国政策伙伴国等有关各方应进行更紧密的协作,以进一步加强欧盟邻国政策,使其发挥更大效用。如果欧盟邻国政策伙伴国在实施行动计划设定的优先项上取得令人满意的进展,欧盟拟用“欧盟邻区协议”的形式与相关伙伴国建立一种新的和更具抱负的关系。“欧盟邻区协议”可能与欧盟在 20 世纪 90 年代初期同中东欧入盟候选国达成的“欧洲协议”或与近年来同西巴尔干国家达成的“稳定和联系协议”近似,这似乎意味着欧盟希望保留与某些欧盟邻国政策伙伴国实现更进一步一体化的可能性,比如说最终向乌克兰这样的邻国提供入盟前景。