

欧盟睦邻政策改革： 成效、原因与挑战*

王 帅 黄 栋

摘 要：乌克兰危机爆发以来，欧盟处理周边事务的能力和作用受到公众质疑。欧盟睦邻政策作为欧盟统领周边国家政策的纲领性框架，其效果也备受争议，成为欧盟成员国和国际社会关注的焦点。因此，欧盟自2015年以来对睦邻政策进行了一系列改革，以应对急剧恶化的周边环境和内部压力。在欧盟面临多重危机的背景下，睦邻政策改革的成效将会对欧盟一体化进程和周边地区稳定产生重要影响。本文在对欧盟睦邻政策改革的过程和目标进行阐述的基础上，从经济发展、青年就业、反腐败和民主化水平等方面对睦邻政策改革的效果进行评估，然后分析影响改革成效的具体原因，最后指出欧盟睦邻政策改革面临的挑战。

关键词：欧盟睦邻政策； 改革； 成效

作者简介：山东大学 政治学与公共管理学院 国际政治和英语双学位本科生
青岛 266237

山东大学 政治学博士后流动站 博士后 山东大学政治学与
公共管理学院 讲师 青岛 266237

中图分类号：D75

文献标识码：A

文章编号：1005 - 4871(2019)04 - 0057 - 20

* 本文是教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“欧美主要国家执政党治国理政经验教训研究”（编号：16JJD710009）的阶段性成果，还获得山东大学人文社会科学院青年团队项目“欧洲政党变革、政党政治新常态及其发展趋向研究”（编号：IFYT17049）的资助。

欧盟睦邻政策(European Neighbourhood Policy)是欧盟为应对第五次扩大之后的边界变化,针对新的周边国家所设计的统领性周边政策框架,^①目标是形成一个繁荣而友好的周边国家“朋友圈”,以保障新边界的稳定。^②近年来,欧盟周边环境发生剧烈变化,但是欧盟未能做出有效的政策调整以应对现实情况的变化。^③欧盟周边地区非但没有成为稳定安全的“缓冲区”,反而成为冲击欧盟内部繁荣和安定的“火药桶”。因此,在2014年,欧盟委员会主席容克委任约翰内斯·哈恩(Johannes Hahn)为欧盟睦邻政策和扩大事务谈判委员,希望他加强睦邻政策,促进邻国民主体制的稳定和经济的繁荣。^④2015年3月4日,哈恩和欧盟外交政策与安全事务高级代表费代丽卡·莫盖里尼(Federica Mogherini)联合宣布,欧盟将对睦邻政策进行审查和改革,以提高与地区邻国合作的能力。^⑤

睦邻政策改革是容克委员会五年工作中的重要一环,是对周边政策调整的重要举措,其改革成效可以看作是评估容克委员会的执行力和效率的重要指标之一。因此,本文在介绍2015年欧盟睦邻政策改革的背景、内容及目标的基础上,运用第三方数据和相关文件,对四个较早实施改革的国家进行改革成效对比,然后分析影响改革成效的因素,最后结合最新的国际情况对改革面临的挑战进行阐述。

一、欧盟睦邻政策改革的过程与目标

(一)改革原因与进程

2015年睦邻政策改革的动因是欧盟周边局势的不稳定。“阿拉伯之春”爆发之后,大批难民从南部国家涌向欧洲,给欧盟及其成员国带来巨大困扰,时至今日,埃及、利比亚和叙利亚的局势仍不稳定,中东和平进程也发展缓慢。另一方面,因为俄罗斯“威胁”的存在,东部局势也让欧盟感到紧张。2008年俄罗斯与格鲁吉亚

^① 睦邻政策面向的新周边国家有16个,包括东部6国:亚美尼亚、阿塞拜疆、格鲁吉亚、白俄罗斯、摩尔多瓦和乌克兰,以及南部10国:阿尔及利亚、埃及、以色列、约旦、黎巴嫩、利比亚、摩洛哥、巴勒斯坦、叙利亚和突尼斯。

^② European Commission, *Wider Europe — Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours*, Brussels, March 11, 2003, p. 4.

^③ “阿拉伯之春”爆发后,欧盟曾在2011年对睦邻政策进行过审查与改革,主要的创新是提出了“以更多换更多”原则(more for more),即改革更多的国家能从欧盟获取更多的回报。但2011年改革成效不足,周边地区的局势并未得到改善,欧盟于2015年开始了新一轮改革。

^④ Jean-Claude Juncker, *Mission Letter from the President of the Commission to the Commissioner for European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations*, Brussels, November 1, 2014, p. 4.

^⑤ European Commission, “Joint Press Conference by High Representative/Vice-President Federica Mogherini and Commissioner Johannes Hahn on European Neighbourhood Policy Review”, March 4, 2015, http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-15-4553_en.htm, 访问日期:2019-04-29.

之间的南奥塞梯冲突已经引起了欧洲的不安,2014年的乌克兰危机更让欧盟将俄罗斯明确视为东部最大的安全隐患。除此之外,乌克兰危机被视为睦邻政策发展的一个关键节点,因为欧盟不但没能及时采取有效的应对措施,还暴露出欧盟外交政策和周边治理结构有可能会导地区局势更紧张,^①这促使欧盟开始严肃反思睦邻政策及其影响。

进行改革之前,莫盖里尼和欧盟委员会对已有的睦邻政策进行了审查和评估。2015年11月,《欧盟睦邻政策审查报告》(Review of the European Neighbourhood Policy)发布,改革正式开始。该报告明确了改革的前提、规模、政策工具、各政策部门协调等问题,希望确保改革能使睦邻政策更有效地支持与邻国的合作。2017年,《欧盟睦邻政策审查报告执行情况报告》(Report on the Implementation of the European Neighbourhood Policy Review)发布,该报告对睦邻政策的改革进展进行了阶段性总结。

(二)改革目标与主要内容

2015年的睦邻政策改革将“稳定”(stabilisation)确定为周边问题中最紧要的挑战、主要政治优先项和目标,改革的所有举措都旨在消除不稳定的根源,即贫穷、不平衡、不公正感、腐败、经济社会发展不足、缺乏机遇^②等社会问题。^③改革版的睦邻政策致力于支持伙伴国经济发展和提高当地人对未来生活的预期,从根源入手促进地区稳定。例如,欧盟和经合组织在2016年启动“促进地中海投资”(Promoting Investment in the Mediterranean)联合计划,^④并在南部通过《欧盟金融包容倡议》(EU Initiative for Financial Inclusion),在东部通过《EU4Business倡议》,旨在推动中小企业的发展。^⑤同时也开展了EU4Youth项目来提高东部国家年轻人的就业能力,职业教育与培训项目(VET)也在阿塞拜疆、约旦、摩洛哥、阿尔及利亚、埃及和突尼斯展开。^⑥

欧盟在此次改革中确定了四个优先原则,即差异化原则、聚焦原则、灵活性原则、共同所有权和政策能见度。差异化原则是希望在睦邻政策框架内,根据各伙伴国不同的国内状况和改革意愿,采取更有针对性的合作方式;聚焦原则希望解决以

^① Nikki Ikani, “Change and Continuity in the European Neighbourhood Policy: The Ukraine Crisis as a Critical Juncture”, *Geopolitics*, Vol. 24, No. 1, 2019, pp. 20–50, here pp. 21–26.

^② 主要指年轻人缺少就业和发展机遇。

^③ Commission and HR/VP, *Review of the European Neighbourhood Policy*, Brussels, November 18, 2015, pp. 3–4.

^④ EU-OECD, *Promoting Investment in the Mediterranean*, Brussels, October 3, 2016, pp. 1–4.

^⑤ Commission and HR/VP, *Report on the Implementation of the European Neighbourhood Policy Review*, Brussels, May 18, 2017, p. 15.

^⑥ 同上, p. 16.