

欧盟邻国政策的 韧性转向^{*}

刘 慧

摘 要：近十年来，在美英以及世界银行、欧安组织等国际组织的倡导下，韧性概念在西方政策领域迅速扩展。2015年，欧盟邻国政策修订引入了韧性与地方所有权这一重要导向。2016年，欧盟全球战略明确提出，要增加对东部和南部的制度的韧性，主要涉及民主、经济、气候、能源、环境和移民政策的韧性。在邻国政策实践中，贸易与经济发展、连通性、法治是东部伙伴关系讨论的重要事项，难民问题是欧盟与南地中海国家合作的主要议题。韧性建设主要集中在自由改革议程上，通过外部参与者向地方提供政策模板、资金援助和专业知识来推动。总体上，欧盟邻国政策的韧性转向并未转化为自下而上的政策变革，欧盟依然是根据其战略利益的需要，以援助为手段，向邻国推行欧盟和欧洲国家的模式。这种转向体现了欧盟对外战略收缩，即以一種更加务实的方式向邻国推行欧盟的政治经济规范，通过将责任转移至地方代理人来消除阻碍自由市场的障碍，从而使外部干预合法化。因此，韧性成为新自由主义议程的一部分，外部干预先于地方所有权，旨在实现对邻国的有效治理，而非赋予当地真正的自主权。

关键词：欧盟；邻国政策；韧性

作者简介：南京大学政府管理学院副教授 南京大学亚太发展研究中心
研究员 南京 210023

中图分类号：D75

文献标识码：A

文章编号：1005-4871(2020)02-0037-15

^{*} 本文受国家社会科学基金一般项目“福利资本主义变革背景下的美欧气候政策走向及中国对策研究”(编号:18BGJ080)的资助。

欧盟邻国政策是在2004年欧盟东扩之后出台的,旨在推动邻近国家的政治、经济和社会改革,深化双方在各领域的合作。欧洲邻国政策所针对的目标国家,最初主要是指东北欧国家——摩尔多瓦、白俄罗斯、俄罗斯以及乌克兰;之后,南部地中海国家——埃及、约旦、以色列、黎巴嫩、利比亚、摩洛哥、巴勒斯坦、叙利亚和突尼斯等也都被包括在内。^① 2015年,重新修订的欧盟邻国政策重申了安全、保护基本的权利和原则、移民、能源、经济发展、贸易等问题的重要性。韧性(resilience)和地方所有权(local ownership)是2015—2016年欧盟邻国政策修订案中的新增之处。^② 欧盟邻国政策修订旨在通过将地方所有权作为核心,在欧盟与邻国的合作中建立雄心勃勃的创新方法。在国家层面,该战略提出了与伙伴国家的定期磋商,旨在将其优先事项纳入欧盟邻国政策。除磋商外,欧盟声称将通过财政援助和加强合作来参与“国家层级以下的民间和区域内民间社会”。2016年,欧盟全球战略明确提出,要增加对东部和南部的制度的韧性。欧盟的目标是加强“关键基础设施、网络和服务的弹性”,培养“民主国家的弹性”,以及投资“国家和社会的弹性,向东延伸至中亚,向南延伸至中非”。^③ 针对政府、经济、社会 and 气候及能源脆弱性等亟待解决的问题,欧盟将支持增强适应能力的不同路径,并制定欧洲及其合作伙伴更有效的移民政策。欧盟邻国政策的韧性转向预示着更为开放的谈判和竞争的政治进程,意在不断调整外部治理以适应邻国自我治理的需要,那么,韧性转向能否有效弥补欧盟邻国政策的局限,从而更好地应对内外部危机呢?本文将围绕欧盟韧性转向的总体背景、邻国政策的韧性实践、影响及局限展开讨论。

一、欧盟邻国政策韧性转向的总体背景

欧盟邻国政策的韧性转向源于新自由主义危机之下从安全治理到全球治理的范式转换。首先,欧盟面临内外部危机,这场危机源于欧元区经济危机以及民粹主义和欧洲怀疑论者的崛起,而现在英国投票退出欧盟导致危机进一步恶化。外部危机包括南部和东部的地缘政治环境恶化、伊斯兰恐怖主义的兴起和以ISIS为代表的威胁和难民危机。这对“自由和平论”和西方干预主义提出了质

^① 贝特霍尔德·里腾伯格、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》,金玲译,载《欧洲研究》,2007年第5期,第86—100页,这里第91页。

^② Review of the European Neighborhood Policy (ENP), 2015, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/neighbourhood/pdf/key-documents/151118_joint-communication_review-of-the-enp_en.pdf, 访问日期:2020-01-16。

^③ European Union, “Shared Vision, Common Action; A Stronger Europe—A Global Strategy for the European Union’s Foreign and Security Policy”, June 2016, http://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf, p. 23, 访问日期:2020-03-12。

疑。^① 伴随着新自由主义的危机，安全治理出现了从自由国际主义到后干涉主义的韧性范式转换。韧性是行为体所具有的从负面冲击中恢复和保持正常功能的能力，即从采取人道主义干涉挑战国家主权到以人为中心的方式转变，人类安全框架与人道主义干涉被区分开来，在后干涉主义的韧性范式中，重点是预防而不是干涉，是赋权而不是保护，针对的是弱势群体而不是受害者。这意味着非西方主体的代理人被置于安全实践的中心，在安全话语中占据主导地位，替代了原本以西方机构及其责任为主的观念。西方不再有责任保障、推进民主化和发展非西方世界，责任落在了主权国家的边界之内。^② 韧性代表着从专注于已知威胁和预防的逻辑转向新的治理逻辑，后者强调复杂性和不确定性。韧性要求为未知的风险做好准备，学会适应和灵活性以应对冲击，而不是完全消除不确定性。韧性承认不确定性和复杂性是当代状况，并强调内部能力是解决这些问题的方法。以这种方式理解，韧性可以定义为“社会所具有的应对危机的内部能力，而不是外部提供援助，资源或政策解决方案”^③。在美英以及世界银行、欧安组织等国际组织的倡导下，韧性被引入全球治理以应对气候变化、自然灾害、恐怖主义、劳动力市场改革等全球问题，关注地方或社区在面对外生或内生冲击时的调整过程。韧性概念早期侧重于粮食安全、人道主义危机等，之后迅速扩展到更为广泛的政策领域。

其次，早在 2012 年，韧性概念已正式进入欧盟议程，成为欧盟人道主义和发展政策的一部分。韧性不仅仅被视为应对灾害（尤其是人道主义灾难）的一种反应，也是一项应对危机的长期系统性解决方案。在外部治理上，它允许欧盟干预和协调外部人道主义与发展议程，提供解决方案，介入国家政策和规划。这种想法逐渐使欧盟发展了所谓的“韧性范式”，包括欧盟不断扩大的“专业知识”组合、良好的实践倡议以及监测和评价方法。韧性被定义为“一个实体承受、适应和快速从压力和冲击中恢复的能力”，它依赖于两个维度：一是“一个实体的内在力量……为了更好地抵御压力和冲击”，二是“这个实体从冲击中迅速反弹的能力”。欧盟委员会认为，增强韧性可以“通过增强实体的实力，或减少冲击的强度，或两者兼而有之”。欧盟坚信自身有能力控制、管理和预防灾难的发生。韧性范式建立在三个核心操作原则之上：首先，面对外部不可控性，欧盟有能力向国家和个人提供最合适的治

^① Roger Mac Ginty/Oliver P Richmond, “The Local Turn in Peace Building: A Critical Agenda for Peace”, *Third World Quarterly*, Vol. 34, Issue 5, 2013, pp. 763–783, here p. 774.

^② David Chandler, “Resilience and Human Security: The Post-interventionist Paradigm”, *Security Dialogue*, Vol. 43, No. 3, 2012, pp. 213–229, here p. 219.

^③ David Chandler, “Rethinking the Conflict-Poverty Nexus: From Securitising Intervention to Resilience”, *Stability: International Journal of Security & Development*, Vol. 4, No. 1, 2015, pp. 1–14, here p. 2.