

多重危机下的 欧盟治理困境分析*

贺之杲

摘 要：欧盟目前面临诸多挑战与困境,如欧债危机、英国脱欧、乌克兰危机与难民危机等。这些危机都是欧盟治理过程中遇到的困境的反映。当欧盟的治理难题积聚到一定程度,以不可预测的连锁性、集聚性危机呈现时,治理合法性和有效性的缺失就会成为影响欧盟治理有效解决的关键因素,继而危及欧盟的存续。治理与一体化深化进程是高度相互依存的关系。欧盟治理已经发展成为一种新常态,所有机构参与者都获得了不同程度的权力和责任。危机后,欧盟治理结构与过程均发生变化,但未能突破欧盟条约框架的限制,欧盟出现“不可治理性”困境。这种困境体现为疑欧政党的迅速发展、民众情绪的对立、差异性一体化趋势加强以及欧盟行为体角色的式微,继而挑战一体化背后的欧盟治理体系与理念。

关键词：欧盟； 多重危机； 治理； 困境

作者简介：中国社会科学院欧洲研究所 助理研究员 北京 100732

中图分类号：D814.1

文献标识码：A

文章编号：1005-4871(2018)01-0004-14

* 本文是国家社科基金青年项目“中国与一体化组织的外交政策”(批准号:16CGJ017)的阶段性研究成果。

欧盟的发展从经济一体化延伸到政治和安全的一体化,是地区一体化的典范。它是民族国家合作解决共同问题的一种积极尝试,也为其他地区的一体化提供了学习榜样。60年来,欧洲一体化不断深入发展,成员国数量在增加,共同政策领域在扩展,国际影响力在提升。在某种程度上,欧盟已被视为一个具有内部合法性与外部合法性的政治实体。^①虽然在这个过程中,欧盟多次遇到危机与挑战,如20世纪50年代的“空椅危机”、70年代的“欧洲病夫(the sick man of Europe)”、21世纪的欧洲制宪危机,但欧盟均通过制度调整与成员国间的妥协合作使危机得到解决,为欧洲一体化的发展注入新的动力。

但是,近年来发生的欧债危机、英国脱欧、乌克兰危机与难民危机使欧盟遭遇前所未有的挑战和困难。欧盟当前的困境是多重危机糅杂在一起的,深刻影响着欧洲政治生态,这肇始于经济层面的欧债危机,继而蔓延至政治和社会层面。首先,金融和债务危机造成欧洲经济增长放缓,失业率居高不下,贫困,社会排斥恶化和科技创新乏力。欧盟发展滞缓,欧洲模式遭受诸多质疑。其次,欧债危机尚未化解之时,乌克兰危机从欧洲外围加剧欧债危机的消极影响,欧美与俄罗斯的制裁反制裁造成两败俱伤的局面。与此同时,难民危机笼罩欧陆,面对潮水般涌入的难民,欧盟共同避难政策未能发挥效用。一方面,德国在未曾咨询其他申根区国家意见的情况下,单方面打破《都柏林协议》,向难民无条件开放边界;另一方面,德国希望欧盟成员国在难民问题上共同承担责任,这进一步增加了成员国之间的龃龉。随后,英国脱欧公投又将欧盟推上风口浪尖,欧盟政治版图出现第一次缩小的情况。至此,欧盟面临的危机以多层次、多领域、多维度的面貌呈现出来。

一、问题的提出

当社会系统结构所能容许解决问题的可能性低于该系统继续生存所必需的限度时,就会产生危机。从规范认同来看,当社会成员认识到结构变化影响到了继续生存,认为他们的社会认同受到威胁时,危机就出现了。也就是说,当规范结构的共识基础受到严重破坏,社会变得失范时,危机就会继续存在。从一体化理论来看,危机是新功能主义理论的主要概念,该理论认为危机会产生政策创新的功能压力和时间压力,^②这会促使欧盟机构的改进和决策方式的完善。危机并不一定就

^① 虽然合法性问题伴随着欧洲一体化进程,换言之,欧盟遇到诸多合法性问题,但总体上欧盟是具有合法性的国际行为体。详见贺之杲:《欧盟合法性及其合法化策略》,载《世界经济与政治》,2016年第2期,第89-103页。

^② 这种改变并非是自动的外溢,也不是走向更加超国家的外溢,而是一种经验变迁,可能是一种共同体方法,也可能是一种新政府间主义、一种政策改革或一种现状维持。

有坏的结果,甚至可以将其理解为是欧盟发展的自然方式。^①但危机往往伴随着不稳定和危险,有的学者将欧盟比作“失败国家”^②,有的学者认为欧盟及其成员国专制统治的特征。^③但像所有欧洲一体化的基本问题一样,目前的欧盟危机需要通过其政治影响来理解。

不管是经济危机、社会危机、政治危机还是外交危机,都是欧盟治理过程中遇到的困境的反映。欧盟治理呈现出的是一个超国家、国家及次国家等多元行为体构成的多层级网络结构,既遵循正式的制度规范,又遵照非正式规范。根据罗西瑙(James N. Rosenau)^④等提出的问题范畴分类,治理可从政治、经济、安全等具体治理领域出发进行分析,分别涉及制度、相互依赖和认同。制度关切到欧盟权限的水平和范围,成员国汇集主权的程度;相互依赖关切到成员国在货物、资本、服务和劳动力方面的经济交换;认同指的是对欧盟的归属感,比如支持成员国身份。政治、经济和安全议题共同出现问题的话,欧盟将会面临解体的风险。不同于停滞,解体是与一体化相反的价值。如果当前欧盟解体的话,就会出现经济交换的减少、欧盟权限的再国家化和共同体意识的弱化。目前尚未显示出欧盟将会崩溃和终结,但这不代表欧盟在未来不会解体。

目前来看,多重危机下欧盟的治理难题积聚到一定程度,以不可预测的连锁性、集聚性危机呈现时,治理合法性和有效性的缺失就成为影响欧盟治理有效解决的关键因素,继而危及欧盟的存续。本文在既有的欧盟治理分析框架的基础上,将欧盟治理概念扩展为结构和过程两个维度,来分析多重危机下的欧盟治理面临的困境,并对其原因进行探究。

二、欧盟治理及其分析框架

庞大复杂的一体化研究领域,既包括了一体化理论到国际关系理论对一体化过程的解读,也包括了比较政治学理论到治理理论对一体化结晶——地区组织的

① Attila Ágh, “Decline of Democracy in East-central Europe: the Last Decade as the Lost Decade in Democratization”, *Journal of Comparative Politics*, Vol. 7, No. 2, 2014, pp. 4–33, here p. 5.

② Dermot Hodson/Uwe Putter, “Studying Europe after the fall: four thoughts on Post-EU Studies”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 25, No. 3, 2018, pp. 465–74. here p. 468.

③ R. Daniel Kelemen, “Europe’s Other Democratic Deficit: National Authoritarianism in Europe’s Democratic Union”, *Government and Opposition*, Vol. 52, No. 2, 2017, pp. 211–38, here p. 211; Christian Kreuder-Sonnen, “Beyond Integration Theory: the (Anti-) Constitutional dimension of European Crisis Governance”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 54, No. 5, 2018, pp. 1062–1074.

④ [德]贝娅特·科勒-科赫等:《欧洲一体化与欧盟治理》,顾俊礼等译,北京:中国社会科学出版社,2004年版,第30页。