

中东欧

中东欧国家的欧洲化进程与 欧盟边界的扩大

鞠豪

【内容提要】在转型的30年间,回归欧洲一直是中东欧国家的主要政治和外交目标。由此开启的欧洲一体化进程不仅影响了这些国家的自身发展,也给欧盟带来了新的冲击与挑战。在一众中东欧国家入盟后,欧盟的边界大幅扩展,其边境管理工作也更加繁重与复杂。为此,欧盟开始积极探索一体化的边境管理模式并着手打造全新的邻国政策。虽然欧盟革新了旧有的边管模式与相关政策,但仍无力应对突然爆发的难民危机。中东欧国家的欧洲化进程并非此次难民危机的直接动因,但它与欧盟陷入难民危机有着两方面的联系。第一,中东欧国家的欧洲化进程未能消弭东西欧国家间的巨大差异,致使欧盟与中东欧国家在相关问题上存在巨大的分歧。而在现有的权力结构与决策机制下,欧盟也无法绕开中东欧国家单独解决问题。第二,中东欧国家入盟使欧盟的人口与疆域大为拓展,导致欧盟在边境管理与难民政策上的原有不足被无限放大,间接影响了欧盟应对难民危机的能力。

【关键词】欧盟 中东欧 欧洲化 边界 难民

【中图分类号】D83/87.51.2 【文献标识码】A

【文章编号】2095-1094(2019)03-0050-0018

【作者简介】鞠豪,中国社会科学院俄罗斯东欧中亚研究所助理研究员。

【基金项目】国家社科基金青年项目《欧洲难民危机与民粹主义问题研究》(项目编号:16CMZ027)阶段性成果。

2019年是中东欧国家转型三十周年。在旧有制度崩溃后,中东欧国家开启了大规模的国家转型:在政治上,仿效西欧国家建立现代的民主制度;在经济上,推动私有化与市场经济改革;在外交上,提出回归欧洲,积极融入欧洲一体化进程。作为转型的重要内容之一,中东欧国家的欧洲化进程引发了许多学者的关注,也因此产生了有益的学术探索与争鸣。一部分学者从学理性角度出发,探讨与阐释欧洲化的概念、内涵与理论框架^①;另一部分学者则主要关注中东欧国家在欧洲化进程中的实际变化,包括其国内改革状况与一体化道路选择等问题^②。在相关的研究中,国内学者更多关注的是欧盟与欧洲一体化如何影响与改变中东欧国家,少有人梳理中东欧国家入盟对欧盟的影响,特别是冲击与挑战。对于欧盟来说,中东欧国家入盟带来的一个最为直观的影响就是边界的扩大。在人口与疆域都大为扩展的情况下,欧盟应如何进行有效的边境管理,又怎样管控内外部的人口流动?在难民问题席卷欧洲的今天,探讨这一问题具有十分重大的现实意义。有鉴于此,本文围绕中东欧国家的入盟进程与欧盟边界扩大两个主题,对欧盟现有的边境管理模式进行分析,并尝试发掘中东欧国家的欧洲化进程与欧盟陷入难民危机僵局的隐性联系。

一、中东欧国家的入盟进程

剧变之后的中东欧开始大规模的国家转型,宣告一个新时代的来临。回归欧洲、融入欧洲一体化进程也成为中东欧国家主要政治和外交目标。在转型初期的动荡中,多数中东欧国家无暇拟定完整清晰的回归欧洲战略,但已经表达了加入欧盟(欧共体)^③的强烈愿望。面对中东欧国家的入盟呼声,欧盟与西欧国家并未在第一时间做出积极回应。原因是20世纪90年代初期欧盟尚处于从经济共同体到超国家政治实体的探索阶段,成员国数量只有12个,组织架构和运行机制也不完善,各成员国对于《马赫特里斯特条约》和共同外交与安全政策的看法存有明显的区别。对于欧盟来说,吸纳一众中东欧国家意味着成员国数量将至少增

① 参见赵晨:《欧盟政治研究:政治理论史的视角》(载《国际政治研究》2016年第6期),吴志成、王霞:《欧洲化:研究背景、界定及其与欧洲一体化的关系》(载《教学与研究》2007年第6期)等文章。

② 参见高歌:《中东欧国家欧洲化道路的动力与风险》(载《国外理论动态》2013年第10期)、刘敏茹:《欧洲一体化对中东欧国家政党制度转型的影响》(载《当代世界与社会主义》2008年第6期)等文章。

③ 欧盟是由欧共体发展而来的。在1993年《马赫特里斯特条约》生效后,欧盟正式诞生。为行文方便,本文在提及20世纪90年代的欧盟(欧共体)时统称欧盟。

加一倍,人口与疆域也会显著扩大。这显然会对其组织能力和治理模式构成挑战。导致欧盟对东扩存有疑虑的另一个原因是中东欧国家与西欧国家之间的巨大差异。这种差异部分来源于冷战时期双方意识形态的对立和政治经济体制的不同,但更多的在于东西欧国家的历史与文化特性。在历史长河中,巴尔干地区的保加利亚、塞尔维亚和阿尔巴尼亚等国分别接受了东正教、伊斯兰教,并成为拜占庭文明或伊斯兰文明的一部分,其文化属性也因此迥异于西欧;中欧的波兰和匈牙利等国虽然在文化和宗教上与西欧国家相近,但历史上长期被大国奴役改变了它们的政治发展轨迹,使其难以复制西欧式的现代化道路;此外,以波罗的海三国为代表的部分中东欧国家缺乏对民族国家的有效建构,国家治理能力与社会凝聚力也因此受到质疑。虑及中东欧地区的整体异质性与内部多样性,欧盟自然无意快速东扩。面对中东欧国家的入盟要求,欧盟以拖为主,以致力主国家重返欧洲的波兰总统瓦文萨感叹波兰成为了欧洲的孤儿,而维谢格拉德集团的代表也抱怨欧盟至少应该让经历转型痛苦的东欧各国看到希望^①。

随着时间的推移,欧盟的态度逐渐发生了变化。地缘政治安全是促成这种变化的重要动因。苏联的解体虽然减少了欧盟直面军事威胁的可能性,却也在中东欧地区留下了巨大的“权力真空”。在缺乏外部约束的情况下,中东欧国家的各种历史遗留问题,例如边界纠纷、文化与宗教冲突和跨界民族问题都在短期内迅速爆发。由此产生的南斯拉夫战争和其他小规模冲突不仅严重阻碍了中东欧国家的转型与发展,也对整个欧洲的和平安全造成了冲击。因此从地缘政治安全的角度出发,欧盟需要增强自身对中东欧地区的影响力与控制力。此外,中东欧国家的转型取得了令人瞩目的成绩。在经历休克疗法的阵痛期后,多数中东欧国家实现了经济的快速恢复与发展,仿照西欧国家建立的民主制度也日趋完善与巩固。这些成绩使得欧盟相信通过一系列的政治经济改革,中东欧国家可以在发展水平上逐渐接近西欧国家,也能够接受和认同欧盟的价值观与治理模式。因此面对中东欧国家日益高涨的入盟呼声,欧盟的最优解是将入盟作为激励因素,诱使中东欧国家加快改革与转型的步伐,在其满足入盟必备的各项条件和标准后,予以接受,使它们逐步达成与欧盟的均质化发展。

由此,欧盟正式开启了东扩进程。从1991年到1996年,欧盟先后与波兰和

^① 郭洁:《东欧的政治变迁——从剧变到转型》,载《国际政治研究》2010年第1期。

匈牙利(1991年),捷克、斯洛伐克^①、罗马尼亚和保加利亚(1993年),爱沙尼亚、拉脱维亚、立陶宛(1995年),斯洛文尼亚(1996年)签署了联系国协定^②,对双方未来的政治经济关系进行了明确,并为中东欧国家后续的入盟进程做好准备。在1993年的哥本哈根首脑会议上,欧盟提出了中东欧国家入盟的基本标准:第一,拥有捍卫民主稳定的机构、法治、人权,尊重和保护少数民族;第二,建立起行之有效的市场经济以及拥有应对欧盟内部竞争压力和市场力量的能力;第三,履行成员国职责的能力,包括恪守政治、经济和货币联盟的宗旨^③。根据这一标准,欧盟在1997年对申请入盟的中东欧国家进行了全面的评估。最终评估结果让欧盟决定启动东扩,并先与波兰、捷克、匈牙利等6个国家开展入盟谈判。此后,其他中东欧国家也陆续加入进来,开启了各自的入盟进程。

对于中东欧国家而言,入盟进程的开始不仅意味着与欧盟的谈判博弈拉开帷幕,也代表了国内政治、经济与社会生活“欧洲化”的开始。按照社会学制度主义的阐释,欧洲化也是一种制度化的过程:在规制性层面,中东欧国家需要进行新一轮的政治经济改革,并在权力结构与制度安排上做出调整,以保持转型与发展的速度、均衡与平稳;在规范性层面,中东欧国家需要自上而下地贯彻与传播欧盟的价值理念,使其成为国内政治与社会生活的道德范本与组织逻辑;在认知性层面,中东欧国家需要学习处理民族国家与超国家政治实体的权力分合,也要调节处理旧有的身份认同与新的“欧洲公民”身份之间的紧张关系^④,在保持自身文化特性的同时,提升社会大众对欧盟和欧洲化进程的认知能力与认同水平。考虑到中东欧国家薄弱的政治经济基础和独特的社会文化属性,完成上述三个维度的欧洲化显然并非易事。中东欧各国的入盟轨迹也印证了这一点。一部分转型更为成功、欧洲化水平更高的国家得以率先入盟;另一部分国家则因为未能达到入盟标准推迟了正式入盟的时间,或者仍处于冗长的入盟谈判中。

波兰是最早加入欧盟的中东欧国家之一。早在1990年,波兰就向当时的欧共体提交了签署联系国协定的申请。1991年,波兰与捷克斯洛伐克和匈牙利成立

① 捷克斯洛伐克在1991年与欧盟签署了联系国协定。但1992年底,捷克斯洛伐克宣告解体,新成立的两个国家捷克与斯洛伐克于1993年分别与欧盟签署了新的联系国协定。

② European Council: <https://www.consilium.europa.eu/en/documents-publications/treaties-agreements/>

③ Conditions for membership | European Neighbourhood Policy And Enlargement Negotiations: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/conditions-membership_en

④ 详见鞠豪、苗婷婷:《罗马尼亚的欧洲化水平评估——基于规范性和认知性要素的分析》,载《俄罗斯东欧中亚研究》2018年第4期。

了维谢格拉德集团，以协调三国在回归欧洲问题上的立场，并加强彼此间的合作。此后，波兰正式递交了入盟申请并如愿成为开启入盟谈判的第一批候选国。根据谈判的路线图，波兰与欧盟进行了31个章节的谈判，最终于2002年底结束入盟谈判^①。在经历了签署入盟条约、各成员国议会批准和全民公投等法定程序后，波兰在2004年正式成为欧盟成员国。波兰能够顺利入盟固然得益于其国家规模（中东欧地区面积最大、人口最多），但更为重要的原因是其政治经济发展水平达到入盟标准。波兰是转型最为成功的中东欧国家之一，不仅建立了稳固的民主制度，也实现了经济的快速发展。在20世纪90年代，波兰一度成为经济增长率最高的欧洲国家^②。到2000年，其国内生产总值已经是1990年的1.5倍。显然，欧盟要想吸纳一众中东欧国家，就不可能忽视国家规模最大且政治稳定、经济持续增长的波兰。

虽然与波兰同期成为欧盟成员国，但斯洛伐克的入盟进程更为曲折。在独立之后，斯洛伐克与欧盟签订了新的联系国协定。1995年，斯洛伐克正式递交了入盟申请。但因为“民斯运”（争取民主斯洛伐克运动）领导的政府采取了一系列与欧盟价值规范相悖的政治举措，斯洛伐克受到了欧盟和西欧国家的批评。在1997年底的卢森堡首脑会议上，欧盟认定斯洛伐克存在违反人权和伤害少数民族权利的现象，其政治转型与民主化进程也有倒退的迹象。因此欧盟决定将斯洛伐克排除在入盟谈判的第一批候选国之外。这一决定引发了斯洛伐克国内政坛的重大变动。在1998年大选中，“民斯运”仅获得了150个议员席位中的43席，比1994年减少了18席。同时，其他国内主要政党都以对其欧盟政策不满为由，拒绝与“民斯运”合作，导致无法单独组阁的“民斯运”未能执政^③。此后，斯洛伐克民主联盟联合其他三个政党成立了新一届政府，并在入盟改革问题上采取了更加积极与合作的态度。在1999年的评估报告中，欧盟肯定了斯洛伐克的变化，并于次年开启了与斯洛伐克的入盟谈判。在历经两年的入盟谈判和一系列法定程序后，斯洛伐克于2004年正式加入欧盟，成为最早入盟的中东欧国家之一。

对比波兰与斯洛伐克等国，巴尔干国家的政治经济水平相对落后，又受到地区局势动荡的波及，入盟进程大为滞后。作为西巴尔干地区唯一的欧盟成员国，

① Timetable for accession negotiations by chapter and by country (1998-2004): https://www.cvce.eu/en/obj/timetable_for_accession_negotiations_by_chapter_and_by_country_1998_2004-en-d815543f-233a-4fc4-9af6-4b6ba1f657c9.html

② 孔田平：《波兰的欧盟政策与入盟谈判战略》，载《欧洲研究》2004年第2期。

③ 详见鞠豪、方雷：《“欧洲化”进程与中东欧国家的政党政治变迁》，载《欧洲研究》2011年第4期。

克罗地亚的入盟过程也是充满波折。在20世纪90年代,克罗地亚虽然接受了欧盟的经济援助,但与欧盟的关系并不友好。因为克罗地亚攻占塞族人控制区,欧盟对克罗地亚实施了制裁。而欧盟将克罗地亚划归西巴尔干的做法也引起了克罗地亚的强烈不满。因此在许多国家已开启入盟谈判时,克罗地亚尚未与欧盟签署联系国协定。直到进入21世纪,克罗地亚才大幅调整了外交战略,开始向欧盟和北约靠拢。2001年,克罗地亚与欧盟签署了联系国协定;2003年,克罗地亚正式递交了入盟申请;2005年,欧盟启动了与克罗地亚的入盟谈判。但因为克罗地亚的国内改革一直未能达标,与邻国的边界纠纷和历史遗留问题又难以解决,这场谈判一度成为欧盟东扩过程中最为复杂和艰难的谈判之一^①。直到2011年,双方的谈判才最终结束,2013年7月,克罗地亚正式成为欧盟的成员国。波兰、斯洛伐克、克罗地亚三国的经历虽没有涵盖所有中东欧国家的入盟轨迹,但代表了中东欧国家差异性一体化的进程。截至目前,有11个中东欧国家已经入盟,塞尔维亚、黑山、马其顿与阿尔巴尼亚是欧盟候选国,波黑则于2016年递交了入盟申请,欧洲理事会将就其是否具备候选国的资格做出最终决定^②。

在很大程度上,中东欧国家回归欧洲、融入欧洲一体化进程是欧盟与中东欧国家的双赢。对于欧盟而言,将整个欧洲纳入统一的政治经济模式塑造了和平与安全的环境。把入盟与改革相挂钩的做法使得中东欧国家步入了良性发展轨道,也维持了这一地区的稳定局面。在欧盟推动下,中东欧国家开始尝试解决边界争议与民族矛盾等长期存在的问题,从而大大减少了地区冲突的可能性。在经济上,欧盟不仅成为世界上最大的区域经济体,也获得了更为广阔的市场。统一欧洲市场的形成使各国的资源与生产要素可以在全欧范围内更加自由地流动。以此为基础,欧盟能够更合理地配置生产资源,完善产业分工并优化贸易结构。在外交上,中东欧国家的入盟对周边国家产生了巨大的示范效应。以输出价值规范和制度规则为核心内容的规范性外交大行其道。在国际社会中,欧盟倡导的全球治理模式和以国际协议与合作为基础的多边规则体系也更具吸引力与影响力。对于中东欧国家来说,入盟进程也带来了巨大的发展红利。在政治上,回归欧洲为中东欧国家提供了稳定的发展环境,也为政治经济改革的深化注入了新的动力。由此建立的社会共识以及文化上的归属感与安全感成为国家转型的有效助力。在经济上,

① 胡勇:《“欧洲梦”与“欧洲化”:克罗地亚加入欧盟及其影响》,载《国际论坛》2015年第6期。

② European Neighbourhood Policy And Enlargement Negotiations: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/countries/detailed-country-information/bosnia-herzegovina_en

中东欧国家不仅获得了欧盟的经济援助和西欧国家的直接投资，也拥有了更为广阔的市场。通过融入高附加值、高科技含量的产业体系，中东欧国家的经济得以迅速发展。在外交上，回归欧洲提升了中东欧国家的国际影响力。通过自下而上的传输路径，中东欧各国可以将本国的利益与偏好投射到欧盟层面，进而影响欧盟的外交决策与执行，使欧盟更加符合自身的战略诉求。借助这一途径，许多过去受制于国力而难以实现战略目标可以转化为欧盟的外交决策予以实现，这大大强化了中东欧国家的外交实力。

遗憾的是，漫长的入盟进程并未能消弭中东欧国家与西欧国家之间的巨大差异，特别是双方在价值观与社会文化上的分歧。一方面，政治与社会文化拥有自身演进的规律，其发展变化往往滞后于制度变革，也需要更长的时间。因此在欧盟快速东扩的过程中，实现价值与文化趋同的难度要远远大于打造统一的政治经济体制。另一方面，欧盟因为地缘安全等因素放宽了对部分国家的入盟要求，使得这些国家在改革尚未完成或尚未完全达到入盟标准的情况下加入了欧盟。而在入盟后，“欧洲化”就变为一种内在的社会化进程。国家的推动力逐渐减弱，政治精英与社会大众的注意力也重回国内，转向各自关心的具体问题。许多国家不仅没有完成应有的改革，反而以一种消极或软怀疑（Soft Euroscepticism）的态度对待后续的欧洲一体化进程。而因为缺乏有效的奖惩手段，欧盟对成员国国内政治进程的影响变得十分有限。在这一局面下，东西欧国家之间的巨大差异包括文化与价值理念上的分歧都保留了下来。在欧盟处于政治经济发展的上升期时，这一差异的危害尚不明显。但当欧盟的发展遭遇困境时，双方的差异与分歧就会演化为公开的争执，进而阻碍欧盟的健康发展。在过去数年里，这一论断已逐步得到验证。东西欧国家在难民分配和多速欧洲等问题上的矛盾已经使欧盟陷入了发展困境。波兰与匈牙利等国出现的“民主转向”也成为欧盟亟须应对的难题。在这个意义上，所谓的“东扩”与“欧洲化”远未完成。对欧盟来说，如何消化中东欧国家回归欧洲带来的冲击，塑造统一但多元的欧洲仍然是自身发展进程中的重要议题。

二、欧盟边界的扩大与管理的革新

对于欧盟而言，中东欧国家入盟带来的最为直接的影响是边界的扩大与边境

管理难度的增加。早在大规模东扩之前,欧盟(欧共体)已经开始尝试一体化的边境管理模式。1985年,德国、法国、比利时、荷兰与卢森堡五国签署了《申根协定》,决定废除各国之间的边境检查,打造共同的外部边界管理机制与统一的签证系统。1995年,这一协定正式生效。上述五国与西班牙、葡萄牙率先开放边境,实行人员自由流动,从而形成了最早的申根区。到第一批中东欧国家正式入盟时,已有15个欧洲国家正式加入了申根区,其中13个为欧盟成员国。虽然欧盟与申根区也经历过数次扩大,但吸纳数量如此众多的新成员显然是一种前所未有的挑战。就外部边境管理来说,这种挑战体现在如下几个方面:

第一,人口与疆域的扩大。在正式加入欧盟之后,多数中东欧国家也迅速加入了申根区,申根区的覆盖范围大大增加。目前,申根区已经包括了26个成员国与4个特殊非成员国,区域面积达到431.2万平方千米,域内人口超过4.1亿。人口的增加意味着人员流动更加频繁。据统计,每天约有170万人固定往返于两个申根国家之间,而每年有逾13亿人次过境申根区^①。疆域的增加则代表着外部边界的不断扩大。在中东欧国家加入后,申根区的东部外部陆地边界线由4095千米扩展为6220千米。对比过去的外部边界线,新的边界线不仅漫长曲折,周边形势也更加复杂。管理这样一条边界线既要妥善应对沿线的领土争议和少数民族跨境等问题,也要正确处理若干性质特殊的领地,例如加里宁格勒这种被申根国家包围的他国飞地。以上种种情况无形中增加了欧盟管控外部边界的难度。此外,欧盟的外部边界与申根区的外部边界并不完全吻合。作为欧盟的正式成员国,罗马尼亚、保加利亚与克罗地亚三个中东欧国家尚未加入申根区。欧盟虽未取消它们与申根区之间的边境检查,却给予其公民进出申根区的优惠政策。因此,上述三国的边境管理也具有一定的特殊性。如何协调它们与申根国家在边境管理中的权责也是欧盟面对的一项重要挑战。

第二,外部边境国家的变化。申根制度的核心理念是弱化内部边界,打造共同的外部边界。根据地理位置的不同,申根国家天然地分为外部边境国家与内部中心国家。而外部边境国家成为管控边境的主要责任国。在中东欧国家加入之前,德国与奥地利等国都曾是申根区的外部边境国家,它们的边境管理队伍与警卫力量为管控申根区边境发挥过重要作用。但在中东欧国家成为申根国后,申根区的

^① Briefing European Parliamentary Research Service, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2016/579074/EPRS_ATA\(2016\)579074_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2016/579074/EPRS_ATA(2016)579074_EN.pdf)

外部边界出现了巨大的变化。德奥等国由外部边境国家转为内部中心国家，它们虽然拥有管控申根边境的能力与经验，却不再承担外部边境管理的工作，其主要任务是在本国与其他申根国的边境进行常规巡逻。相应地，中东欧国家则成为申根区外部边境，特别是东部与东南部边境的主要管理者。相比于德奥等国，中东欧国家的政治经济发展水平较低，边境基础设施建设落后。因为处于政治经济转型的动荡期，中东欧国家的非法移民和有组织犯罪问题十分突出。部分国家腐败严重，行贿受贿成为边境管理中的普遍现象，这也在很大程度上削弱了中东欧国家管控边境的能力。新老成员国承担的边境管理任务并不均衡，新成员国的管理能力和经验与自身承担的责任不相匹配，这对欧盟在边境管理工作中资源整合与组织协调的能力都提出了更高的要求。

第三，外部邻国的变化。在中东欧国家加入后，与欧盟和申根区接壤的是一些发展更为落后的国家。这些国家或是政治经济改革与民主化进程并不成功（例如白俄罗斯和乌克兰），或是处于战后的动荡与重建过程中（例如西巴尔干国家），或是与欧洲国家分属不同的文化圈（例如土耳其）。面对这些国家，欧盟不仅计划与之开展有效的边境管理合作，更希望它们能够保持稳定发展，以避免大量的非法移民与难民涌入申根区。过去，中东欧国家也曾是申根区的外部邻国。在东欧剧变后的动荡与转型中，许多中东欧国家或其他地区的民众经由波兰等国进入西欧，给申根区的边境管理与社会治理带来了极大的压力。为解决这一问题，欧盟将中东欧国家的入盟与其国内改革进程紧密结合起来，以此推动中东欧国家的平稳转型与快速发展，从而减少非法移民的涌入量。在评估中东欧国家的转型状况时，欧盟也着重强调它们的司法与内务状况需要达到欧盟的标准，包括边境管理机制也应遵循申根规范。而为了能够提早加入欧盟，中东欧国家也在积极证明自身的边境管理能力。多数中东欧国家都采用了安全国的原则，负责接收由西欧国家遣返的非法移民，并将部分移民遣返至邻国。但是面对新的外部邻国，欧盟过去的策略很难奏效。相比于中东欧国家，这些国家并没有回归欧洲的战略诉求，也缺乏加入欧盟的现实前景。因此，欧盟无法以入盟承诺约束这些国家，并对其进行有效的奖惩。在已经完成大规模的东扩后，欧盟需要寻找一种新的合作模式，以增强外部邻国在边境管理上的合作意愿与能力，同时推动这些国家的稳定发展，保障欧盟和申根区的安全。

有鉴于此，欧盟开始探索新的边境管理模式。而在中东欧国家入盟几成定局

的情况下,欧盟也加快了改革的步伐。在2001年的《尼斯条约》中,欧盟将有效多数表决机制引入到边境管理和移民政策中。2003年,欧盟首次提出了邻国政策的概念并于次年推出了正式的《邻国政策战略文件》。2004年,欧盟成立了欧盟边防局,以专门应对日益繁重的边境管理工作。2006年,欧盟理事会明确了整合式边境管理战略的具体内容与细节。以上述内容为基础,欧盟继续强化制度改革与理念创新,并实施了多项提升边境管理水平的重大措施。

第一,建立一体化的边境管理模式。对于欧盟来说,欧洲一体化的发展方向是在有效融合的基础上打破民族国家的界限,建立政治、经济、军事和外交的全方位共同体^①。实现外部边境管理的一体化也是欧盟的重要发展目标。在欧盟层面,欧盟边防局是打造一体化边境管理的主要平台。根据欧盟理事会的相关条例,欧盟边防局的主要职责:一是在边境管理问题上协调各成员国合作,二是协助成员国训练边境警卫队,三是进行风险评估,四是为成员国组织的共同遣返行动提供必要的支持^②。虽然欧盟边防局的定位仅仅是协调机构,但通过这一机构,欧盟得以正确评估各成员国的边境管理能力与不同地域空间的管理需求,据此合理分配各国的管理资源与职责范围。资源的整合与职责的分工帮助新老成员国迅速完成了边境管理的交接工作,也有助于外部边境国家与内部中心国家在边境管理中保持协调一致,推动各国在信息、技术和人力方面的共享合作。在充分顾及多元性的同时,欧盟也在积极追求边境管理的统一性。通过智能化边境管理系统的普及和对各国边管人员的大规模培训,欧盟边防局正在将欧盟式的管理理念推广到各成员国,并逐步建立统一的管理标准。而依托欧盟的资源,欧盟边防局也建立了完备的边防情报网络,可以及时追踪邻国的政治军事动态,并正确评估欧盟和申根区的安全风险,从而提前制定预案,做好应对措施。这些大大提升了欧盟边境管理水平。在边防局的相关实践外,欧盟还积极试探边境管理权力的最终界限。进入21世纪,欧盟不仅多次修改了共同移民与避难政策的相关计划,也把更多边境管理与移民领域的决策权收归到欧盟层面。2011年,欧盟授权欧盟边防局组建边境巡逻队,在申根区外部边境进行巡逻。此后,欧盟又成立了权限与职责范围更大的边境与海岸警卫局。新的边境与海岸警卫局被认为是欧盟边防局2.0版,它麾下有着长期的警卫部队,可以在紧急情况下不经成员国同意行使干涉权。

① 鞠豪、苗婷婷:《罗马尼亚的欧洲化水平评估——基于规范性和认知性要素的分析》。

② 刘一:《难民危机背景下的欧盟外部边境管控问题》,载《德国研究》2016年第3期。

这一机构的成立标志着欧盟在探索一体化边境管理模式的过程中又迈出了坚实的一步。

第二,帮扶中东欧国家的边境管理工作。中东欧国家缺乏在申根制度下管理边境的能力与经验。针对这一问题,欧盟采取了“以老带新”的办法,即将原申根国家的先进管理模式推广到中东欧国家,并邀请前者的管理团体向中东欧国家传授经验。考虑到中东欧国家各自的地理位置与边境状况,欧盟为中东欧国家设立了不同的学习样本。早在2001年的“边境管理成功标准”会议上,芬兰的边境管理模式就被确立为欧洲边境管理的典范。而爱沙尼亚、拉脱维亚两国与芬兰一样与俄罗斯接壤,并且都有着相似的边境地理情况^①,所以欧盟不断鼓励爱沙尼亚与拉脱维亚两国学习芬兰的边境管理经验,并推动三国在边境安全防控中的交流与合作。提升边防团队的管理水平与职业素养也是欧盟改善中东欧国家边境管理的重要举措。在很长的一段时间里,欧盟一直组织相关领域的专家对中东欧国家的边检人员与边防警察进行培训,培训的内容十分广泛,包括欧盟的法律法规,过境人员与物品检查的程序以及其他与边管边防相关的技能,比如外语、电子技术与武器车辆的使用。在基础性的培训之外,欧盟也针对中东欧国家的边境管理特点开展对边防人员的专门培训。因为中东欧国家是毒品北方路线^②与难民巴尔干路线的必经之地,其管理的申根边界又多为陆地边界,所以欧盟着重对中东欧国家的陆上边警进行任务主导型培训,以提升其机动能力与快速反应能力,有效应对非法移民和有组织犯罪。此外,考虑到中东欧国家的边境管理与其发展状况的相关性,欧盟也在继续推动这些国家的国内改革进程,帮助它们保持社会稳定,消除政治腐败,杜绝边境管理工作中的行贿受贿现象,同时通过有效的机构改革,打造简捷、联动的边境管理机制。

第三,推出全新的邻国政策。在第一批中东欧国家正式入盟的同一年,欧盟新的邻国政策正式出台。这一政策一度被认为是欧盟扩大计划的一部分。但事实上,欧盟在吸纳一众中东欧国家后已经出现了明显的扩张疲劳,而欧盟的新邻国们则远未达到入盟的标准和条件。因此,欧盟新的邻国政策是欧盟在其外部邻国缺乏一体化前景的背景下寻求的一种新型合作模式。保障边境安全与加强边管合作是欧盟邻国政策的重要内容。在邻国政策的框架内,欧盟与多个邻国签署了边境管

① 周烨、唐超:《欧盟边境安全风险防控模式的借鉴》,载《广西警察学院学报》2018年第4期。

② 即经由阿富汗、中亚国家、俄罗斯和土耳其等国,最终抵达欧洲的毒品运输路线。

理协定与打击非法移民和跨境犯罪活动的合作协议,不仅从法律层面明确了双方边境范围与通行原则等问题,也将各国独立的边境管理工作与欧盟一体化的管理模式有效对接。在合作方式上,欧盟不仅与外部邻国开展了有效的双边合作,还积极推动欧盟成员国与外部邻国、外部邻国与外部邻国之间进行多种形式的边防与边管合作。为了打造坚固的外围防线,欧盟向外部邻国提供了大量的边防援助,包括资金、人员、物资等各方面的援助。仅2014—2020年,欧盟在邻国政策上的投入就将超过150亿欧元。大量的资金援助不仅提高了外部邻国的边境管理能力,也大大增强了各国边防合作与信息交流的意愿,减少了各类突发问题给欧盟带来的边防压力。针对外部邻国的政治动荡,欧盟多次与这些国家举行联合边境巡逻与边防演习。在各国出现突发事件时,欧盟也会直接派出援助人员,帮助各国加强边境管理,稳定边防局势。

仅就边境管理而言,欧盟与申根国家很好地应对了大规模东扩带来的挑战。一体化的管理模式也被视为便利与高效的代名词。但随着难民问题的集中爆发,欧盟边境管理的各种弊端逐渐凸显。在控制难民涌入、接受合法难民和遣返非法移民的过程中,欧盟也没有展现出足够的治理能力。欧盟的自身特性是导致这一问题产生的部分原因,而另一部分原因则与中东欧国家的入盟进程相关。下文,我们将集中分析难民危机背景下欧盟治理能力的不足,特别是因中东欧国家入盟进程衍生出的边境管理缺陷。

三、难民危机背景下的欧盟边境管理

难民与移民问题是欧盟发展与欧洲一体化进程中的重要议题。这一议题不仅涉及政治、经济、安全、法律与社会文化等多个层面,也关乎民族国家的主权与欧盟内部的权力分配。过去,欧盟也曾数次遭受难民或非法移民问题的困扰,包括越南战争与南斯拉夫内战产生的战争难民以及苏东剧变后从东欧来到西欧国家的非法移民问题的困扰。但无论是从人口数量、流动规模还是从影响程度上看,这些危机都无法与2015年后集中爆发的难民危机相提并论。在过去的几年里,全球难民数量急剧增加。2016年全球难民达到史无前例的6560万人,超过英国的总人口数。具体到欧洲国家,在2014年只有大约28万的难民进入欧洲,而2015年,这一数字已经高达130万。此后数年,入境欧盟国家的避难人数虽有所下降,

但仍然有大量的难民与非法移民来到欧洲,仅2017年一年就有70万人申请避难。此番涌入欧洲的难民多数来自中东与北非地区,特别是叙利亚和伊拉克等饱受战争与动乱摧残的国家。因为缺乏稳定的政治秩序与安定的社会环境,这些国家的民众被迫离开家园,踏上迁徙之路。而相比于美国、加拿大等其他发达国家,难民们更愿意前往地理距离较近、福利制度优渥与劳动力需求巨大的欧盟国家。欧盟内部相对宽松的人员流动环境也便于他们在欧盟成员国之间进行“二次迁徙”。因此,欧盟国家成为难民迁徙的首选之地和难民危机集中爆发的地区。

对于欧盟来说,处理此次难民危机的难度也是前所未有的。一方面,此次危机中的难民多来自伊斯兰国家,他们深受伊斯兰教与本国历史文化的影响,对于欧洲国家的宗教传统、价值理念乃至社会生活方式都表现出一定的疏离与拒斥态度。这在一定程度上增大了欧洲国家接纳甚至同化他们的难度。另一方面,欧洲的恐怖主义袭击正呈现“常态化”趋势。在各类恐袭事件中,独狼式的恐怖分子大大增加。这类恐怖分子虽然缺乏专业知识与训练,但是行动灵活,工具简单,易于躲过情报与警察部门的追查与搜索。在难民涌入欧洲国家的过程中,许多恐怖主义分子或极端主义的信奉者混迹其中,大大增加对恐怖主义袭击的预防与排查难度。与此同时,欧盟正在经受一系列的发展考验。欧债危机、乌克兰危机与英国脱欧分别从不同层面冲击着欧盟的治理模式与政治合法性。这些议题与难民问题交织在一起,也在无形之中增加了解决难民危机的难度,暴露了欧盟治理能力与边管模式的诸多不足。这些不足一部分与中东欧国家的入盟直接相关。因为未能消弭东西欧国家间的巨大差异,欧盟与中东欧国家在许多事务上存在分歧。欧盟现有的权力结构与决策机制又使得欧盟无法逼迫或绕开成员国推行统一的难民政策与边境管理模式。另一部分则与中东欧国家的入盟间接相关。在过去的边境管理工作中,欧盟已存在许多不足。但这些不足或被遮蔽,或被其他因素抵消,未对欧盟造成巨大的伤害。现在因为中东欧的入盟,欧盟的人口与疆域已非往日可比,难民危机产生的巨大“超载效应”使这些在过去边境管理中存在的问题不断放大,边境管理甚至成为欧盟发展的重大问题。

第一,基本原则问题。由《都柏林公约》与《都柏林条例》构成的都柏林制度体系是欧盟在难民接收与边境管理领域遵循的重要规则。按照都柏林制度体系,欧盟各国对于难民或移民的管理应遵循如下三大原则:第一入境国原则、安全第三国原则以及不推回原则。在这三条原则中,第一入境国原则是引起欧盟各成员

国最大争议的一项内容,也是阻碍难民问题有效解决的重要因素。根据这一原则,难民由他国进入欧盟的过程分为首次移动和二次移动两个部分,其进入欧盟所经过的第一个国家即为第一入境国。难民必须在第一入境国登记或申请避难之后,方可进行二次移动,前往其他国家。因此,相比于内部中心国家,欧盟的外部边境国家承担了更多的工作。在难民数量较少时,这些国家尚能出色完成任务,但随着大量难民的涌入,这些国家的接收与管控能力出现了严重赤字。都柏林制度体系采取的是“谁放入谁负责”的原则,即对申请者进入欧盟境内负有最大责任(不论是主观允许其进入还是客观疏忽)的成员国要对其行为或不作为所造成的影响负责^①。除接收和管理入境的难民外,欧盟的外部边境国家还要负责回收非法移动到内部中心国家的难民。而由于安全第三国与不推回原则的存在,这些难民又不能被遣返回原籍,只能滞留在外部边境国家,从而进一步加重了这些国家的负担。虽然承担了较少的管理责任,但欧盟的内部中心国家同样对难民政策的基本原则抱有不满。因为欧盟与申根区内部边界的消除,难民可以在欧盟成员国之间自由地进行二次移动。第一入境国没能对难民进行有效甄别与处理,内部中心国家更无法对难民身份等信息进行二次核查,只有独自承担难民入境带来的后果。此外,一部分欧盟外部边境国家知悉难民并不想要定居本国,而是希望前往德、法等更为发达的内部中心国家,他们也就乐于放宽对难民的审查与管理,使其快速过境,减少对本国社会经济的负面影响。面对这一局面,许多内部中心国家暂时性恢复了早已废止的边境检查制度。仅在过去的两年里,就有德国、法国、丹麦、奥地利与瑞典等多个国家以恐怖主义袭击或难民潮冲击为由实施了短期的边界管制。类似的做法虽然缓解了难民问题给这些国家带来的压力,却加剧了外部边境国家与内部中心国家的矛盾,也不利于欧盟整体处理难民问题。在难民危机的背景下,欧盟尝试变革过去难民与移民领域的基本原则,建立责任共担的管理模式。但目前来看,欧盟与各成员国之间尚未就这一问题达成共识。

第二,管理权限与决策机制问题。对于欧盟及其成员国来说,相对敏感的难民与移民政策涉及民族国家的主权与欧盟内部的权力分配。围绕这一问题,欧盟与成员国之间进行过长期的博弈。在欧盟成立初期,各成员国倾向于采用政府间合作的方式处理难民问题,并坚持本国在相关问题上的绝对主权。与之相反,欧盟则在积极打造共同的难民与移民政策。1999年生效的《阿姆斯特丹条约》是欧

^① 王少峰:《欧盟移民现状及其外部边境控制》,载《现代警察世界》2018年第7期。

盟对成员国的一大胜利。根据这一条约,难民与移民问题的部分权限由成员国转移到欧盟层面,全体一致同意也不再是唯一的决策方式,有效多数机制的适用范围开始扩大。2009年生效的《里斯本条约》进一步扩大了欧盟在相关领域的权限。根据这一条约,欧盟和成员国共同享有在难民与移民问题上的决策权。但是,在接收难民数量与融入政策等关键问题上,成员国仍然享有绝对的主权。欧盟虽然能够制订相应的计划与方案,却无法强制成员国服从或执行。在与难民危机息息相关的边境管理权限上,欧盟同样面临尴尬。依据欧盟边境管理局条例,欧盟边管局的职员,或者一个成员国的专家在另一个成员国领土内行使行政职权时,需尊重所属成员国本国的法律^①。这一规定让成员国保留了自我决断的权力,它们便在许多特殊情况下各自为政,拒绝参与或是配合欧盟边管局的联合行动。具体到此次难民危机,欧盟与中东欧国家的僵持就反映了由双方管理权限的不同导致的欧盟在这一领域决策机制的弊端。在欧盟紧急通过按照配额强制分摊移民的方案后,中东欧国家随即表示了强烈反对。它们认为,接收少量的难民虽然不会带来沉重的经济负担,但会对本国的政治价值、宗教文化与社会发展产生负面影响,因此坚决抵制欧盟的难民分摊计划。立场最为激进的匈牙利不仅在本国和塞尔维亚边境修建隔离墙,以阻止难民进入,更通过了史上最为严格的移民法案,重申自身在本国移民安置问题上的绝对主权。而因为有效多数决策机制的存在,欧盟难以在中东欧成员国普遍反对的情况下形成统一政策,也无法就难民配额做出最终的决定。面对中东欧国家的抵制,欧盟曾通过欧洲法院裁定难民分摊政策合法,并驳斥这些国家的反对声音,也曾通过对波兰和匈牙利启动《里斯本条约》中惩罚条款的建议或决议。但前者对于中东欧国家缺乏实质性的约束力,后者也因为烦琐而冗长的决策过程而无法被真正激活。在这种局面下,解决难民危机的整体性方案蜕变为成员国的各自为政与彼此之间的利益博弈,大大拖延了难民问题的处理进度。

第三,军事力量问题。此次难民危机具有规模大、波及范围广与破坏力强的特点。在向欧洲迁徙的过程中,许多难民依赖蛇头和其他非法组织偷渡过境,致使武器贩运、毒品走私和跨国犯罪等非传统安全隐患大增。同时,难民问题与恐怖主义错综复杂,多起恐怖主义袭击的制造者已被证实是进入欧洲的难民或是藏身难民营中的不法分子,解决难民问题已呈现出更重要的安全意义。但面对诸多

^① 刘一:《难民危机背景下的欧盟外部边境管控问题》。

非传统安全问题,边检警察与边管人员同样能力不逮。而面对难民迁徙过程中的突发事故与难民安置地中的人道主义危机,边检警察与边管人员同样缺乏足够权限与快速机动的反应能力予以应对。

解决上述问题最为有效的办法是建立欧盟国家的联合军队,专门解决难民危机中的各类安全问题。欧盟也已开始着手打造独立的军事力量。2016年7月,德国在新发布的国防白皮书中明确提出适时重启“欧洲防务共同体”构想^①。2017年12月,欧盟通过了“永久结构性合作”联合防务机制。以该机制为基础,欧盟将开展17个防务合作项目,欧盟卫勤指挥、军事行动、海洋监视以及网络安全将成为第一批合作项目。2018年6月,德、法等9个欧盟成员国签署了欧洲干涉计划意向书,承诺建立一支紧急军事干预联合部队,以通过更加快速敏捷的行动能力应对欧盟可能面对的危机^②。尽管欧盟在军事建设方面动作连连,但军事一体化仍然在欧洲一体化建设进程中最为缓慢的,原因在于,欧盟缺乏真正的共同防务预算,现有的预算仅仅是各国防务预算的汇总,开支重复,武器投资、采买混乱。在打造联合军队的问题上,欧盟并没有得到各成员国,特别是中东欧国家的真正支持。无论是建立共同防务预算、集中采购武器装备,还是打造一支统一的军队,都触及国家主权的核心部分,这是中东欧成员国历来抵制的话题。在欧债危机、英国脱欧和难民涌入等一系列问题出现后,欧盟面临严重的合法性危机,向心力也大大下降。中东欧成员国认为应先消化现有的一体化成果,解决当下欧盟存在的问题,而非追求更高领域和更深层次的一体化。相比于西欧国家,中东欧国家距离俄罗斯更近,也与其有着更复杂的历史纠葛,在俄罗斯吞并克里米亚和俄欧长期对峙的情况下,中东欧国家感知的军事压力与威胁要远高于其他国家。它们担心参与欧盟的军队建设会触怒美国和北约。在实现共同防务遥遥无期的情况下,美国和北约仍然是这些国家在军事安全领域的唯一保障。因此,虽然欧盟表示“共同防务不会削弱北约,而是双赢”,但大部分中东欧国家显然更注重与北约和美国的军事合作,而对欧洲共同防务采取“搭便车”的姿态。从这一角度来说,军事一体化的有限进展也削弱了欧盟应对难民危机的能力,特别是处理在危机中出现的非传统安全风险与各类突发事件的能力。(责任编辑 靳会新)

① 《德国10年来首部国防白皮书 摆脱“军事克制”进行时》,载新华网2016年8月12日, http://news.xinhuanet.com/mil/2016-08/12/c_129223930.htm

② 方晓志:《欧盟九国建危机干预部队,雄心勃勃但任重道远》,载中国国防报-中国军网2018年7月2日, http://www.81.cn/gfbmap/content/2018-07/02/content_209851.htm

Процесс европеизации стран Центральной и Восточной Европы и расширение границ ЕС

Цзюй Хао

【Аннотация】 На протяжении трех десятков лет преобразований возвращение в Европу неизменно оставалось главной политической и дипломатической целью стран Центральной и Восточной Европы. Запущенный в этой связи процесс европейской интеграции не только повлиял на развитие этих стран, но и принес новые испытания и вызовы для ЕС. В результате присоединения большого количества стран Центральной и Восточной Европы к ЕС, границы ЕС значительно расширились, и его задача по управлению внешними границами значительно усложнилась. В связи с этим ЕС приступает к активным поискам модели интегрированного управления границами и создает совершенно новую политику соседства. Несмотря на реформирование старой модели управления границами и соответствующей политики, он по-прежнему не в состоянии справиться с внезапно обрушившимся на него миграционным кризисом. Процесс европеизации стран Центральной и Восточной Европы не является прямой причиной данного миграционного кризиса, но он имеет две связи с миграционным кризисом, с которым столкнулся ЕС. Во-первых, процесс европеизации стран Центральной и Восточной Европы не смог устранить огромные различия между странами Восточной и Западной Европы, что привело к серьезным разногласиям по смежным вопросам между ЕС и странами Центральной и Восточной Европы. Во-вторых, вступление стран Центральной и Восточной Европы в ЕС значительно расширило его население и территорию, что привело к бесконечному расширению первоначальной политики ЕС по управлению границами и в отношении беженцев, что косвенно сказалось на способности ЕС реагировать на миграционный кризис.

【Ключевые слова】 ЕС; Центральная и Восточная Европа; европеизация; граница; беженцы

The Europeanization of Central and Eastern European Countries and the Enlargement of the EU Border

Ju Hao

Abstract: In the 30 years of transition, the return to Europe has been the Central and Eastern European countries'(CEEC) main political and diplomatic goal. The European integration process initiated by this has not only affected the development of CEEC, but also brought new shocks and challenges to the EU. After the accession of a number of Central and Eastern European countries, the EU's border has been greatly expanded, and its border management work has become more onerous and complex. To this end, the EU began to actively explore the integrated border management model and set about creating a new neighboring policy. Although the EU has reformed the existing model of border management and related policies, it is still unable to cope with the sudden outbreak of refugee crisis. The Europeanization of CEEC is not the direct cause of the refugee crisis, but it has two links with the refugee crisis of the EU. Firstly, the Europeanization process of CEEC has failed to eliminate the huge differences between eastern and western European countries, resulting in huge differences between the EU and CEEC on relevant issues. Under the existing power structure and decision-making mechanism, the EU cannot solve the problems bypass Central and Eastern European member states. Secondly, the accession of CEEC has greatly expanded the EU's population and territory. As a result, the original deficiencies in the EU's border management and refugee policy have been magnified, which has indirectly affected the EU's ability to cope with the refugee crisis.

Keywords: EU; Central and Eastern Europe; Europeanisation; border; refugee