

# 欧盟的非正式治理模式刍议\*

——以欧盟难民政策的发展为例

张亚宁

**内容提要:**不同于对欧盟的主流认识,欧盟各个政策领域中背离正式规则的政治实践无处不在。就欧盟非正式治理的发生机制而言,特定政治风险与正式规则的组合会形成非正式治理的变革窗口,而特定的认知框架则会促进或限制非正式治理的发生。本文主要提出中心化和去中心化两种类别的非正式治理,然后将现有文献中众多的非正式治理模式按照不同的非正式治理类别和政策阶段做出完整的类型划分。最后,本文认为在欧盟难民政策实现共同体化以后,只有部分国家面临难民风险,加上难民问题的安全化认知导致难民政策一直由去中心化的非正式治理主导;但是近期由于难民问题发展成为席卷整个欧洲的危机以及欧洲民众对难民问题认知框架的改变,难民政策的非正式治理受到了限制。因此,对难民政策的考量还将放到非正式治理和正式规则之间的互动中以及一体化发展程度等宏观背景下进行深入研究。

**关键词:** 欧盟非正式治理 正式规则 政治风险 认知框架 难民政策

以决策研究和新制度主义的发展为背景,在 20 世纪 80 年代后期,欧盟研究出现了所谓的“治理转向”(governance turn)。基于现有文献对“治理转向”的讨论,本文重点关注欧盟的非正式治理这一概念。除了包含治理的基本特点,非正式治理更加强调欧盟日常化运作过程中脱离正式规定、打破政治均衡的特殊政治实践。

实际上,非正式治理在今天的欧盟政治实践中越来越普遍,基本覆盖欧盟所有的政策领域。2015 年 9 月 22 日,欧盟理事会<sup>①</sup>通过难民强制分配决议,打破了欧盟长期

\* 感谢复旦大学国际关系与公共事务学院陈志敏教授、简军波副教授和张骥博士提出的宝贵意见;感谢匿名评审专家的修改意见,文章疏漏之处由笔者负责。

<sup>①</sup> 为防止出现理解误差并按照学界惯例,在本文中“European Commission”译为“欧盟委员会”,“European Council”译为“欧洲理事会”,“Council of the European Union”译为“欧盟理事会”。

以来在难民问题上的非正式治理模式,在媒体和学术界引起巨大的关注。这一事件告诉我们,欧盟决策研究不能仅仅关注欧盟法律框架体系下的职能分配以及决策程序,更要考虑日常政治实践中偏离甚至背离法律文本的非正式治理形态。这对于理解不同领域的欧盟政策变迁乃至未来欧盟一体化发展方向都具有重要意义。

在下文中,笔者首先基于现有文献对非正式治理的概念、产生原因及类型进行一个简单的梳理和介绍。其次,笔者提出一个非正式治理产生的新机制,认为成员国面临的\*\*政治风险与正式规则的不同组合产生了对于不同类型非正式治理的需求,而一定时期内认知框架则会对非正式治理产生促进或是限制的作用。再次,基于对欧盟难民政策的分析,笔者认为虽然在《阿姆斯特丹条约》之后,欧洲的难民政策经历了快速的共同体化(communitarization)的过程,但是由于成员国面临的不对称的难民风险以及对于难民问题的安全化认知,欧盟在难民政策上形成了去中心化的非正式治理模式。近期随着难民风险向各个成员国扩散,以及欧盟民众对难民认知的快速转变,限制了欧盟难民政策非正式治理的发展,并使难民政策最终重回欧盟正式规则的轨道。

## 一 欧盟研究中的非正式治理

### (一) 非正式治理的概念和模式

现有文献对欧盟的治理实践进行了深入的研究,但对于“治理”这一核心概念却并没有形成共识。乔恩·皮埃尔(Jon Pierre)认为治理是公私行为体共同对社会关系与冲突进行管理和制规的活动,它既是一种过程也是一种状态;而与之相反,政府管制强调等级化的决策模式以及公共行为体的中心性。<sup>①</sup>艾德丽安·艾赫蒂(Adrienne Héritier)认为:首先,治理不是一种以公权力机构为中心的命令与控制、等级化或中心化的关系;其次,治理也不是局限于私行为体之间的协调与管理。<sup>②</sup>从这个角度来说治理更像是处于两者之间的一种管理形态。

鉴于治理概念的泛化,甚至有学者认为欧盟治理不能称为一种理论,而应该是一种基于共同特点的概念与实践的集合。<sup>③</sup>本文认为治理首先不同于自上而下的指令管理,而是呈现为一种自上而下与自下而上相结合的双向结构。这一结构在纵向上包

<sup>①</sup> Jon Pierre, “Introduction: Understanding Governance”, in Jon Pierre, *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy*, Oxford: Oxford University Press, 2000, pp.1-13.

<sup>②</sup> Adrienne Héritier, *New Modes of Governance in Europe: Governing in the Shadow of Hierarchy*, London: Palgrave Macmillan, 2011, pp.48-74.

<sup>③</sup> Mark A. Pollack, “Theorizing EU Policy-Making”, in Helen Wallace et al., *Policy Making in the European Union*, Oxford: Oxford University Press, 2015, pp.12-45.

含超国家、国家、跨区域、区域的多层治理结构(multilevel governance);其次,治理不仅仅完全以公行为体<sup>①</sup>为中心,在横向上可以理解为包含公行为体、准自治机构(quasi-autonomous agencies)和私行为体的网络治理模式(network governance);最后,从执行的角度看,治理不完全依靠成文法令和制裁,而是通过软法、协调甚至社会化的方式寻求妥协或共同立场。

基于学者对欧盟治理概念的讨论,本文提出了欧盟的非正式治理概念。这一概念不仅涵盖了治理的核心要素,又具有以下特点:(1)偏离正式成文规定的治理过程。有学者指出非正式治理主要指社会共享的、非成文的、通过非官方渠道产生和执行的规范。<sup>②</sup>例如在《里斯本条约》中,关于共同竞争政策(common competition policy)的决策要通过欧盟理事会多数投票的方式进行,但是实际的非正式治理过程中理事会往往通过共识(consensus)而非投票的方式进行决策;(2)缺少成文规定的情况下,打破政治均衡(political equilibrium)的治理过程。<sup>③</sup>从这个角度说在没有成文规定前提下的非正式治理类似于艾赫蒂提出的新治理模式(new modes of governance),<sup>④</sup>二者均强调在缺乏明确规定的领域采取创新运作方式。

现有对非正式治理的研究往往按照不同的具体模式进行划分。其中既包含理论化程度较高的多层治理(multilevel-governance)、网络治理(networks governance),也包括一些理论化程度较低的政治实践,例如互认(mutual recognition)和开放式协调(open method of coordination)等等。例如,随着决策的专业化与复杂化,非政府行为体越来越多的参与其中;同时,决策行为体在纵向权力层次上向次国家、区域扩展。基于这些特点,盖瑞·马克思(Gary Marks)提出了多层治理理论来解释欧盟聚合基金(the European Cohesion Fund)的决策与使用过程。<sup>⑤</sup>

## (二)非正式治理的产生原因

现有文献对于非正式治理产生原因的解释可以分为两类:第一类解释主要从决策环境以及欧盟制度设计的独特性等方面进行分析,但这些文献大多是不同因素的罗列

<sup>①</sup> 在本文中“公行为体”对应于“私行为体”,但是在欧盟背景中又有别于“政府部门”这一概念,因为其包含欧盟机构。

<sup>②</sup> Gretchen Helmke and Steven Levitsky, “Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda”, *Perspectives on Politics*, Vol.2, No.4, 2004, pp.725-740.

<sup>③</sup> Mareike Kleine, *Informal Governance in the European Union*, New York: Cornell University Press, 2013, pp.1-17.

<sup>④</sup> Adrienne Héritier, “New Modes of Governance In Europe: Increasing Political Capacity and Policy Effectiveness?”, in Tanja A. Börzel et al., *The State of the European Union Vol.6: Law, Politics, and Society*, Oxford: Oxford University Press, 2003, pp.105-126.

<sup>⑤</sup> Liebet Hooghe and Gary Marks, *Multilevel Governance and European Integration*, Maryland: Rowman & Littlefield, Inc., 2001.

而非系统性分析;第二类解释则克服了第一类解释的缺点并试图通过理论框架对非正式治理进行因果分析。

在第一类解释中,学者首先强调时代发展、政府与社会关系变迁等宏观背景因素。例如,罗德(Rhodes)认为随着经济全球化与社会力量的发展,政策问题的专业性与复杂性不断提升,相应的政府管理能力却在下降。这些因素客观上要求多元行为体参与决策,并要求政府采用更具灵活性的执行方式。<sup>①</sup>其次,欧盟的制度设计促使非正式治理的产生。由于缺乏最高权威,欧盟机构与成员国之间并没有形成一个等级制的关系脉络;相反,在不同政策领域,欧盟与成员国的权限分配犬牙交错,这直接导致欧盟的日常政治实践异常复杂,为非正式治理的出现创造了大量空间。<sup>②</sup>另外一些学者则认为政治实践与正式规则之间的鸿沟才是非正式治理产生的真正原因。由于正式规则是不完备的,但是由于行为体缺乏改变正式规则的能力或者改变正式规则的成本过高,因此诉诸非正式治理这一次优选择。<sup>③</sup>

在第二类解释中,学者一方面尝试提出统一的非正式治理的发生机制;另一方面,尝试用统一的框架整合不同的非正式治理模式。例如,玛瑞克·克莱恩(Mareike Kleine)提出了对欧盟非正式治理的系统化理论。她认为非正式治理产生的主要原因是成员国可能面临的因执行共同体政策产生的政治不确定性(political uncertainty)。为了提升决策的灵活性,非正式治理模式应运而生。按照这一理论框架,她依次提出了在提案、决策和执行的阶段的不同非正式治理形式,并对欧洲共同农业政策的发展进行实证研究。坦妮亚·博泽尔(Tanja A. Börzel)认为欧盟治理很难用单一的正式规则来解释,更多地体现为不同模式的混合。她认为现阶段的主要治理模式是等级化阴影下的政策协商与竞争(negotiation and competition in the shadow of hierarchy)。<sup>④</sup>

### (三)对既有研究的评价

现有对于非正式治理的研究均认为其具有去中心化、多行为体参与和非强制等核心特点;同时多种多样的非正式治理模式背后都反映了在全球化时代,经济社会管理对于专业知识高要求与政府传统管理办法的能力差距。但是本文认为非正式治理应

<sup>①</sup> R. A. W. Rhodes, *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Berkshire: Open University Press, 1997, pp.1-24.

<sup>②</sup> Ingeborg Tömmel, "Modes of Governance and the Institutional Structure of the European Union", in Ingeborg Tömmel et al., *Innovative Governance in the European Union: The Politics of Multilevel Policymaking*, Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2008, pp.9-26.

<sup>③</sup> Carol A. Mershon, "Expectations and Informal Rules in Coalition Formation", *Comparative Political Studies*, Vol.27, No.1, 1994, p.49.

<sup>④</sup> Tanja A. Börzel, "European Governance: Negotiation and Competition in the Shadow of Hierarchy", *Journal of Common Market Studies*, Vol.48, No.2, 2010, pp.191-219.

在以下几个方面进行更加全面的研究:

首先,在欧盟研究整体向决策研究转型的大背景下,现有的非正式治理研究过多强调不同政策领域、不同治理模式的特殊性而在宏观层面的抽象概括不足,导致非正式治理缺乏宏观的研究纲领,理论程度不高,难以与其他欧盟研究理论进行平等对话。因此,在今后的研究中可以借鉴制度主义尤其是制度变迁理论(theory of institutional change)的相关成果,从发生机制的角度理解非正式治理产生的原因,并在宏观理论的指导下对不同非正式治理模式进行差异化分析。

其次,现有的非正式治理的研究缺乏比较的视角。只有通过对不同非正式治理模式的比较,才能区分特定非正式治理背后的普遍性因素和特殊性因素。例如,现有对于网络化治理和多层治理的研究很少涉及二者的比较,对于何种政策环境、何种政策阶段会产生该种非正式治理模式,学界缺乏深入理解。因此通过不同治理模式的比较,一方面可以基于普遍性抽象因素看出非正式治理的发生机制;另一方面,通过特殊性因素判断在不同政策领域或不同政策阶段可能出现的非正式治理模式,加深对不同政策领域决策性质的理解。

再次,现有的非正式治理的研究鲜有区分其在不同政策阶段中的不同表现。有学者指出对不同非正式治理模式的研究至少应该区分出政策制定和政策执行这两个阶段。<sup>①</sup>但是在实践中,同一政策领域在议程设置、决策、执行和强制执行的不同阶段都可能出现不同的非正式治理模式。

最后,对于非正式治理模式与正式规则之间关系的研究不够深入。汉姆克和列维茨基(Helmke and Levitsky)将非正式治理与正式规则的关系分为补充性的、并行的、竞争性的和替代性的。非正式治理的变化取决于正式规则、社会文化价值,以及行为体之间的权力配置的变化。<sup>②</sup>但是非正式治理是否最终可以通过法律、契约修改转变为正式规则等这些问题,学界还没有系统性回答。

## 二 非正式治理的发生与类型——一个新研究框架

### (一)非正式治理的发生逻辑

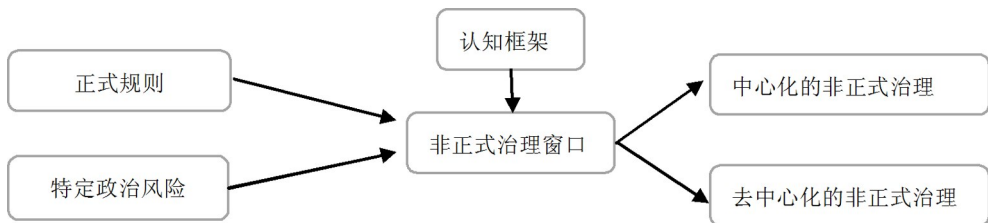
基于现有的欧盟非正式治理的研究,本文提出了一个跨政策领域的、统一的非正

<sup>①</sup> B. Guy Peters, "Forms of Informality: Identifying Informal Governance in the European Union", *Perspectives on European Politics and Society*, Vol.7, No.1, 2006, pp.25-40.

<sup>②</sup> Gretchen Helmke and Steven Levitsky, "Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda", *Perspectives on Politics*, pp. 725-740.

式治理发生机制。笔者认为,政治风险是非正式治理产生的重要因素,这一风险会改变正式规则订立时的政治平衡,从而产生治理变革窗口。而现有的正式规则在很大程度上决定了非正式治理的发生方向,即是中心化的还是去中心化的。认知框架作为认识、解读政治风险的系统一旦发生变化则会成为治理变革的催化剂,促进或者阻碍非正式治理的产生。(参见图1)

图1 非正式治理的发生逻辑



资料来源:作者自制。

首先,政治风险是非正式治理窗口出现的重要因素。根据公共选择理论,国内的政治支持决定了国家的政策选择。因此国家往往在面对变动的国内需求时采取机会主义的态度,在欧盟一体化的背景下,成员国对国内政治诉求的反应会影响与成员国间合作的承诺。<sup>①</sup> 基于以上逻辑,成员国之间需要正式的规则设计来降低未来不合作的风险;同时对于正式规则的共有理解(common knowledge)能稳定对于未来合作的预期。因此,有学者将欧盟定位为一个规制政治体(regulatory polity),<sup>②</sup>并认为欧盟核心的特点就是建立了集体决策的正式规则,<sup>③</sup>这样的正式规则对于保证成员国之间的长期稳定合作具有重要意义。

但是正式规则建立以后往往会面临决策环境的变化,当这种变化在行为体内部形成不能承受的成本-收益变动时,就会产生政治风险。<sup>④</sup> 政治风险会促使行为体诉诸非正式治理的渠道。

政治风险之所以没有导致行为体放弃正式规则的原因在于正式规则符合所有行

① Mareike Kleine, *Informal Governance in the European Union*, pp.18-35.

② Giandomenico Majone, *Regulating Europe*, London: Routledge, 1996, pp.2-3.

③ Simon Hix, "The Study of European Community: the Challenge to Comparative Politics", *West European Politics*, Vol.17, No.1, 1994, pp.1-30.

④ Downs W. George and David M. Rocke, *Optimal Imperfection? Domestic Uncertainty and Institutions in International Relations*, Princeton: Princeton University Press, 1995, pp.3-26.

为体的长远利益。如果由于特定政治风险而破坏某一领域的正式规则,会对行为体之间的长期合作信用产生影响。<sup>①</sup> 这一逻辑在欧盟一体化过程中十分明显,欧洲一体化进程符合大多数成员国的长远利益,对于条约义务、正式规则的遵守保证了成员国之间长远的合作预期。成员国面对不可预期的政治风险时会更多地选择非正式治理而非直接违反正式规则下的义务。

其次,正式规则与特定政治风险共同决定了非正式治理发生的方向,即中心化的非正式治理还是去中心化的非正式治理。笔者主要区分两种政治风险,即系统性政治风险和非对称政治风险。前者主要指外部冲击影响了政治系统的绝大多数成员,这些行为体都需要一定程度的政策灵活性来应对风险;非对称的政治风险指的是只有少数国家受到政治风险的影响或是政治风险的潜在成本在成员国的分布是不均衡的。这里需要指出的是,虽然政治风险是非正式治理产生的重要因素,但是政治风险并不必然导致非正式治理需求的产生,它还取决于政治风险与正式规则的相对关系(参见表 1)。

表 1 非正式治理的主要类型

		正式规则	
		统一的、超国家的	多样性、政府间的
政治风险	系统性风险	无需求	中心化
	非对称风险	去中心	无需求

资料来源:作者自制。

在正式规则具有中心化、超国家特点的情况下,系统性政治风险可以通过既有的政策手段加以解决,无须诉诸非正式治理手段。例如在面对此次席卷整个欧洲的债务危机时,欧盟理事会官员认为欧洲中央银行这一超国家机构应该在深化结构性改革和系统性调整方面发挥主要作用。<sup>②</sup> 反之,如果面临非对称政治风险,那么潜在风险的承受国会出现强烈的去中心化非正式治理的需求。这一情况最著名的例子就是 1966 年的“空椅危机”及其直接导致的“卢森堡妥协”,其中第一条规定“当多数投票制威胁到某一成员国的关键利益时,成员国将在适当时间内找到一个所有各方都能接受的解

<sup>①</sup> Peter Gourevitch, “The Governance Problem in International Relations”, in David A. Lake and Robert Powell et al., *Strategic Choice and International Relations*, Princeton: Princeton University Press, 1999, pp.137-164.

<sup>②</sup> Marco Buti, “A Consistent Trinity of the Eurozone”, <http://www.voxeu.org/article/consistent-trinity-eurozone>, last accessed on 20 October 2015.

决方法”。<sup>①</sup> 此外,在共同商业政策(common commercial policy)领域,正式规则具有市场创造(market-making)、高度集中的决策和执行特点。欧盟委员会在做出反倾销临时措施时,由于进口国与生产国面临不同的政策成本,承担不同的政治风险,欧盟委员会在决策前都会在成员国间进行非正式投票从而通过适当的措施降低对个别国家的利益侵害。特别是在2004年欧盟东扩以后,成员国在贸易领域的政策偏好差异扩大,成员国往往绕开正式的133委员会,通过幕后协商的方式确定议程。<sup>②</sup>

而在正式规则具有尊重多样性、政府间的属性时,成员国面对非对称风险时可在决策环节直接行使否决权保护自身利益,无须诉诸非正式治理。反之,当成员国面临系统性的政治风险时,个别成员国对自身利益最大化的坚持可能会导致谈判失败(negotiation failure)继而损害整体利益,这种情况下多数成员国会产生强烈的中心化非正式治理的需求。

最后,认知框架(frame)作为催化剂对于非正式治理起着促进或者阻碍的作用。对认知框架的研究最早发端于新闻传媒领域,指记者通过特定的叙事角度来塑造新闻,并期望激发读者的共鸣从而传递这一特定的理解角度。<sup>③</sup> 而后这一分析工具逐步拓展到政治学和社会学研究领域。默里·埃德尔曼(Murray Edelman)认为认知框架主要发挥以下四种功能:定义问题、分摊责任、传递道德判断和提出解决方案。<sup>④</sup> 现有的研究认为认知框架不是一成不变的,它会随着特定的社会环境或是实践发展转变,有些转变甚至是迅速且影响巨大的。鲍德温·范·戈普(Baldwin Von Gorp)通过研究比利时媒体对难民的报道后发现,在圣诞节期间,难民的“受难者认知框架”(victim-frame)比“入侵者认知框架”(intruder-frame)更占主导地位。<sup>⑤</sup> 当然认知框架对于政策影响最著名的例子就是黄幼公(Nick Ut)拍摄的越南女孩赤身逃离凝固汽油弹袭击的照片。这一照片激发了美国国内乃至全世界的反战浪潮,并在一定程度上促使美国做出从越南撤军的决定。<sup>⑥</sup>

在这里笔者要强调,不仅认知框架对于非正式治理的作用是双向的,外部风险和

① [美]安德鲁·莫劳夫奇克:《欧洲的决策——社会目标与政治权力从墨西哥到马斯特里赫特》,赵晨译,北京:社会科学文献出版社2008年版,第321页。

② Manfred Elsig, “European Union Trade Policy after Enlargement: Large Crows, Shifting Priorities and Informal Decision-making”, *Journal of European Public Policy*, Vol.17, No.6, 2010, pp.792-793.

③ Denis Mcquail, *McQuail's Mass Communication Theory*, London: Sage, 2000, p.495.

④ Murray Edelman, “Contestable Categories and Public Opinion”, *Political Communication*, Vol.10, No.3, 1993, pp.231-242.

⑤ Baldwin Van Gorp, “Where Is the Frame? Victims and Intruders in the Belgian Press Coverage of the Asylum Issue”, *European Journal of Communication*, Vol.20, No.4, 2005, pp.484-507.

⑥ “What the Image of AylanKurdi Says about the Power of Photography”, <http://time.com/4022765/aylan-kurdi-photo/>, last accessed on 12 December 2015.



正式规则的搭配同样会影响非正式治理是否发生。例如,在中心化非正式治理发生时,如果政治风险由系统性风险转变为不对称风险,那么非正式治理就会受到限制,甚至重新回到之前的政府间决策模式。因此,非正式治理的发展不是无限制的,两个因素中任何因素的变化都会导致其受到限制。

## (二)非正式治理的类型

通过上文的分析,本文已经建立了对于非正式治理产生机制及其方向的基本认识,那么如何区分类型多样的非正式治理方式?例如,为何在有些环境中网络治理而非开放式协调成为政策选项?

现有研究往往只关注特定治理模式产生的特定情境,例如盖瑞·马克思认为主权观念以及主权国家的管理能力在全球化的今天受到挑战;同时,与主权国家相比欧盟机构缺乏强制力;此外次国家行为体和私行为体都有参与决策的利益动机和信息优势。在这些因素的共同作用下多层治理模式应运而生。<sup>①</sup>但是,这些因素同样适用于其他非正式治理模式,例如鉴于成员国的信息优势和执行能力,欧盟委员会往往放弃自上而下的法律协调(legal harmonization)而是通过委托授权(delegation)成员国甚至是私行为体来制定规则。因此,基于上文的文献批评,笔者认为非正式治理研究应更适合采用比较的视角。

同时,欧盟决策方式很难再按照《马斯特里赫特条约》中建立的支柱体系(pillar system)来理解,实际上各种政策渐渐具备了跨支柱(cross-pillar)的特点。<sup>②</sup>例如,欧盟的共同贸易政策具有了经济外交属性,<sup>③</sup>而共同安全与外交政策又和第一支柱的相关领域融合。正如有学者指出的,欧盟外交政策再也不能仅仅依靠超国家主义或是政府间主义这样简单的二分法来解释了,<sup>④</sup>而非正式治理的比较研究正回应了这种政治现实。

基于学术研究与政治运作现实的需要,本文以两个方向的非正式治理为横轴,以政策不同阶段为纵轴,建立了正式规则与非正式治理模式、不同非正式治理模式之间的类型图,以期从宏观层面对现有的治理模式进行梳理。

<sup>①</sup> Liesbet Hooghe and Gary Marks, *Multilevel Governance and European Integration*, pp.1-32.

<sup>②</sup> 这从另一个角度说明了《里斯本条约》废除支柱体系的合理性。

<sup>③</sup> [英]斯蒂芬·伍尔考克:《欧盟经济外交——欧盟在对外经济关系中的作用》,张晓通译,上海:上海人民出版社2015年版,第3-5页。

<sup>④</sup> Stephan Stetter, "Cross-pillar Politics: Functional Unity and Institutional Fragmentation of EU Foreign Policy", *Journal of European Public Policy*, Vol.11, No.4, 2004, pp.720-739.

表 2 非正式治理模式与正式规则的比较

	等级化政策过程		非等级化政策过程	
	(正式规则) 超国家、中心化模式	(非正式治理) 去中心化的非正式治理	(正式规则) 政府间合作或竞争	(非正式治理) 中心化的非正式治理
议程设置	欧盟委员会垄断提案权	成员国影响提案	成员国独享或与欧盟委员会共享提案权	欧盟委员会提案
政策决定	特定多数投票	共识	全体一致	共识
政策执行	欧盟委员会主导的法律协调	委托执行/开放式协调/网络化治理/互认	成员国独立执行	互认/开放式协调
强制执行 <sup>①</sup>	违规审查程序 (infringement procedure)			判例法

资料来源:作者自制。其中等级化政策过程参考了 Tanja A. Börzel, “European Governance: Negotiation and Competition in the Shadow of Hierarchy”, *Journal of Common Market Studies*, Vol.48, No.2, 2010, p.198.

鉴于现有文献已经对网络化治理和委托执行进行了比较全面而深入的探讨,<sup>②</sup>因此下文将不再赘述。笔者将主要就决策阶段的非正式治理(共识)以及政策执行阶段的互认进行详细的阐述,案例研究则会详述开放式协调的含义及其实践。

一般来说,欧盟理事会的决策方式一般分两种:特定多数投票(qualified majority voting, QMV)以及全体一致(unanimity)。随着单一欧洲法令的施行,多数投票从共同市场领域逐渐扩展到其他经济与社会事务领域,成为欧盟最为重要的决策方式。<sup>③</sup>根据条约规定,这种决策方式由欧盟委员会提出动议,然后经欧盟理事会和欧洲议会共同审议后通过。但是在实际运行中,学者发现 81%的决策不是经过理事会多数投票,而是通过共识(consensus)的方式通过。<sup>④</sup> 这里有必要区分共识与全体一致两个概

① 朱贵昌:“试析欧盟多层次的政策执行机制”,《国际论坛》2009年第2期,第60-64页。

② Rainer Elsing and Beate Koehler-Koch, “Governance in the European Union”, in Rainer Elsing and Beate Koehler-Koch et al., *The Transformation of Governance in the European Union*, London: Routledge, 1999, pp.3-27; David Coen and Mark Thatcher, “Network Governance and Multi-level Delegation: European Networks of Regulatory Agencies”, *Journal of Public Policy*, Vol.28, No.1, 2008, pp. 49-71.

③ 《里斯本条约》之后,欧盟共有 84 项政策领域通过普通立法程序(ordinary legislative procedure)进行立法决策, [http://ec.europa.eu/codecision/docs/legal\\_bases\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/codecision/docs/legal_bases_en.pdf), last accessed on 20 November 2015.

④ Dorothee Heisenberg, “The Institution of Consensus in the European Union: Formal versus Informal Decision-Making in the Council”, *European Journal of Political Research*, Vol.44, No.1, 2005, pp.65-90.

念,后者主要在欧洲理事会或政府间合作主导的政策领域中使用,依然需要通过正式投票一致通过;而前者并不经过正式投票,决策通过并不意味着所有成员国都持支持态度,只是持异议态度的国家保持沉默并不公开反对。

由于共识决策处于特定多数决策和全体一致决策的中间地带,兼顾了最低程度的有效合作以及决策的灵活性,因此同时成为中心化和去中心化非正式治理的主要决策方式。但是对于中心化的非正式决策,共识更加强调由于避免了个别成员国的否决投票而形成最低限度的合作;对于去中心化的非正式决策,共识更强调照顾其他个别成员国的关键利益也即政策的灵活性。

表 3 2002 年欧盟法案决策情况

正式规则	法案总数	出现意见分歧的法案	占比	共识决策占比
全体一致(29%)	57	4	7%	93%
特定多数(71%)	137	33	24%	76%
总计(100%)	194	37	19%	81%

资料来源:Dorothee Heisenberg, “The Institution of Consensus in the European Union: Formal versus Informal Decision-Making in the Council”, *European Journal of Political Research*, Vol.44, No.1, 2005, p.73.

通过表 3 中 2002 年的数据可以看到,无论正式规则是全体一致决策还是特定多数决策,共识决策都成为主流的决策模式。共识背后的逻辑在于,由于任何正式的投票记录都要向民众公开,因此在特定多数投票中的少数票国家不得不接受一项在国内并不受欢迎的议案,承担巨大的民意和政治压力。相反,通过非正式的方式,相关成员国一方面可以保持沉默换取多数成员国集团在其他政策领域的补偿(trading votes),<sup>①</sup>另一方面由于没有正式的投票记录,并不会面临国内问责压力。同样,全体一致投票中,如果个别国家否决了法案,不仅会承受导致合作失败的巨大压力,并且会在今后的合作中招致其他国家的报复,因此通过非正式的方式,成员国可以避免其他国家的敌视以及换取长期的合作利益。

除了利益的考量,“共识的文化”也会限制理事会决策中正式投票的使用。因为成员国代表在理事会的会见频率远高于其他欧盟机构,因此往往在代表之间形成共同信任和一种“共识的文化”。<sup>②</sup>而轮值主席国的设置让成员国基于长远的理性考虑不

<sup>①</sup> Mikko Mattila, “Contested Decision: Empirical Analysis of Voting European Council of Ministers”, *European Journal of Political Research*, Vol.43, No.1, 2004, pp.29-50.

<sup>②</sup> Jeffrey Lewis, “Is the Hard-Bargaining Image of the Council Misleading? The Committee of Permanent Representatives and the Local Elections Directive”, *Journal of Common Market Studies*, Vol.36, No.4, 1998, pp.479-504.

会选择公开表达反对。正是在利益和共同信任的双重影响下,成员国更倾向于通过共识而不是正式投票的形式决策。

作为政策执行阶段的非正式治理模式之一,互认(mutual recognition)产生于共同市场建立期间,主要是为了打破成员国之间的规则壁垒,促进货物在共同体内自由流动。在“Cassis de Dijon”判例中,针对德国提出的法国黑加仑酒不符合德国酒类规定因此禁止在德国销售,欧洲法院认为在一国合法生产并销售的产品没有理由不可以在其他成员国销售,由此确立了共同市场领域的标准互认原则。<sup>①</sup>现在,互认作为一种新治理方式逐渐从经济领域向司法和内政(JHA)领域、环境政策等领域扩展。

表4 互认与法律协调的比较

	没有互认和协调	互认	法律协调
管制方	东道国和母国共同管制	仅受母国管制	欧盟规则统一管制
成本	企业承担	消费者承担	政府承担
政治影响	没有主权转移	横向主权转移	纵向主权转移

资料来源: Susanne Schmidt, “Mutual Recognition as a New Mode of Governance”, *Journal of European Public Policy*, Vol.14, No.5, 2007, p.674.

如果将法律协调与互认相比,前者属于中心化的执行方式,往往伴随着国家主权自下而上的转移。通常欧盟委员会通过执行法案(implemented act)推动成员国形成一致标准。这种情况下,成员国面临着巨大的国内改革压力和协调成本。但是如果互认,则政府保持了国内法律体系的完整和自主,可企业或者其他行为体就会承担由于不同规则标准造成的适应成本(adaption costs)。因此从比较的视角看,互认一方面保证成员国各自法律体系的自主性;另一方面,它又保证了在欧盟实现了最低限度的规则协调。

### 三 欧盟的非正式治理与欧盟的难民政策发展

2015年9月底,欧盟理事会以史无前例的特定多数投票的方式通过了欧盟范围内的难民强制分配方案,这一举措引起部分欧盟成员国的巨大反应,也引发了媒体的高度关注。实际上,这一决策完全符合欧盟条约的正式规定,但由于打破了欧盟理事

<sup>①</sup> European Court of Justice, Case 120/78, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:61978CJ0120&from=EN>, last accessed on 11 December 2015.

会长期以来的非正式决策方式从而引发关注。下文将结合本文提出的欧盟非正式治理的研究框架,分析欧盟难民政策出现非正式治理的原因和表现,并分析非正式治理的限度,从而部分检验本文的研究框架。

### (1) 欧盟难民政策的共同体化

二战以后,西欧诸国的移民和难民政策主要基于经济和市场因素的考虑。移民作为对国内劳动力市场的有效补充是受到各国普遍欢迎的,因此各国移民政策的变动主要是为了协调国内劳动力市场的需求变化,在那个时期移民的身份和法律地位等问题在西欧各国并不是一个敏感的问题。

但是随着欧洲一体化的不断深入,特别是单一市场法令的实施,难民政策重新出现在欧洲领导人的政治议程上。可以说,西欧的移民和难民政策正是共同市场发展的副产品,因为成员国之间和共同体内部实现了人员、货物和资本的自由流动,成员国才开始考虑共同体外部边境的管理问题。但是在20世纪70年代,主张对移民的限制性措施主要还是基于大量移民给国内劳动力市场以及社会经济带来的冲击。

在西欧经济一体化不断深入的同时,欧共同体成员国面临着大量来自于东欧的经济移民、有组织犯罪和恐怖主义的威胁。这一时期,欧洲内部开始出现将难民与非法移民相联系的趋势。也正是在这一时期西欧各国在边境管理方面的合作发展迅速。1985年比利时、法国、德国、卢森堡与荷兰五国签署《申根协定》,而1990年签署的《申根执行协定》(Schengen Implementing Convention)和所有欧盟成员国签署的《都柏林协定》(Dublin Convention on Asylum)共同确立了欧盟关于边境管理和难民申请的基本原则。<sup>①</sup>

通过梳理欧盟条约中关于难民事务相关条款可以发现,经过近20年的发展,难民政策已经从早期被政府间主义主导发展到《里斯本条约》时期的实现共同体化。实际上,不仅在条约文本上难民问题的权限不断从成员国向欧盟机构集中,同时在欧盟机构设置的演进中也可以发现这一趋势。

在前欧盟委员会主席曼努埃尔·巴罗佐(José Manuel Durão Barroso)的第二任期中,司法、自由和安全总司(DG JLS)被拆分为内政总司(DG HOME)和司法总司(DG JUST)。在1998年时,负责难民政策的总司只有46名全职人员,而到2008年这一数字已经上升到440人,与贸易总司相当;同样,其财政预算在2007年至2012年间增长了三倍,达到12.5亿欧元,占欧盟总预算的0.83%。<sup>②</sup>

<sup>①</sup> Sandra Lavenex, "Justice and Home Affairs: Institutional Change and Policy Continuity", in Helen Wallace et al., *Policy-Making in the European Union*, Oxford: Oxford University Press, 2015, p. 370.

<sup>②</sup> Sandra Lavenex, "Justice and Home Affairs: Institutional Change and Policy Continuity", p.374.

表 5 欧盟法中的难民政策相关条款

《马斯特里赫特条约》	正式将包含难民领域政策合作的司法和内政事务 (Justice and home affairs, JHA) 纳入到“第三支柱”中。 该领域的合作遵循政府间主义的形式,采取全体一致的决策方式,欧盟委员会、欧洲议会和欧洲法院在该领域几乎没有权限。
《阿姆斯特丹条约》	将难民事务从“第三支柱”转移至“第一支柱”, <sup>①</sup> 条约第四编确立了欧盟机构在该领域活动的法律基础。 将申根协定纳入到欧盟条约体系中,欧盟形成了统一的边境管理和难民法律体系。 过渡期五年内,成员国和欧盟委员会共享提案权且欧盟理事会采取全体一致的决策方式。 过渡期五年后,欧盟委员会独享提案权,但由成员国全体一致的方式决定特定多数投票方式适用的政策领域。 欧洲议会和欧洲法院的地位提升,但是依然受到限制。
《尼斯条约》	相关条款与《阿姆斯特丹条约》类似。
《里斯本条约》	移民和难民政策完全纳入到条约框架内: 《欧盟条约》第三条将建立“自由、安全和公正的欧洲”(area of freedom, safety and justice) 设定为欧盟的政策目标; 该领域适用普通立法程序 (ordinary legislative procedure); 欧洲法院具有完全管辖权,例如初步裁定 (preliminary ruling) 和违规审查程序。

资料来源:作者自制。

因此,从历史发展的角度看,欧盟的难民政策在过去的 30 年中一体化程度不断提高,而《阿姆斯特丹条约》和《里斯本条约》更是难民政策发展的里程碑。因此有学者指出,欧盟机构正在从难民政策的决策边缘走向舞台的中心。<sup>②</sup>

## (二) 难民政策继续被政府间合作主导

虽然从《阿姆斯特丹条约》开始难民政策已经成为共同体政策的一部分,甚至根据《里斯本条约》的规定,难民政策适用于普通立法程序(第 78 条),这意味着欧盟委员会、欧洲议会和欧洲法院等欧盟机构应该在难民政策中发挥重要的作用。但是在实际的政治运行过程中,无论是在决策环节还是在政策的执行环节,成员国的影响依然发挥着决定性的作用,这也意味着在难民政策领域出现了非常显著的偏离欧盟法轨道

<sup>①</sup> 在《马斯特里赫特条约》中,难民政策明确归为“司法与内政事务”中(第六编,第 K.1 条)。在《阿姆斯特丹条约》中,难民政策则作为第四编——人员自由流动 (free movement of persons) 的一部分,而人员自由流动在条约中明确归类为“共同体政策”(part three—community policies)。

<sup>②</sup> Emek M.Ucarer, “From the Sidelines to Center Stage: Sidekick No More? The European Commission in Justice and Home Affairs”, *European Integration Online Papers*, Vol.5, No.5, 2001, <http://eiop.or.at/eiop/pdf/2001-005.pdf>, last accessed on 20 November 2015.

的非正式治理的现象。

这种非正式治理的现象首先体现在欧盟理事会的决策大多通过共识而避免通过正式投票的方式进行,<sup>①</sup>而且在政策输出中更多反映了成员国的偏好而非欧盟机构的偏好。<sup>②</sup>在难民政策上,成员国出于对内部安全的考量更偏向于采取限制性的难民政策;与之相反,欧盟机构,尤其是欧洲议会往往主张自由导向的难民政策,希望给予难民更宽松的申请条件。基于这种差别,有学者认为随着欧盟委员会和欧洲议会在《阿姆斯特丹条约》之后决策地位的不断提升,欧盟的难民政策会体现更多的人道主义和自由导向的特点。<sup>③</sup>然而经过对欧盟2005年前后的难民政策所做的文本分析,学者发现虽然后来的难民政策赋予了难民一些额外的权利,但这些政策依然没有改变其限制性这一根本特点,甚至欧洲议会在2005年后的决策中软化了其早期坚持的人道主义主张,反而向成员国的立场靠拢。<sup>④</sup>

其次,在难民政策执行过程中,欧盟委员会并没有通过管制性手段(regulatory mode)在成员国实施统一标准的、有法律拘束力的政策,而是选择软性的、赋予成员国更多自由度的政策工具。第一,欧盟难民政策在成员国的执行大部分采取的是开放式协调和互认的形式。开放式协调最早产生于欧洲经济货币联盟(EMU)的政策实践中,其只设立一个共同的宏观目标,但是并不规定具体的政策工具和实施手段,期望促使成员国通过政策学习的过程在整个欧盟形成统一的政策实践。为落实欧盟法中的难民政策条款,欧盟委员会在“海牙行动计划”(Hague Action Plan (2005-2009))中引入“计分板”(scoreboard)来详细记录每个成员国的履约情况,试图通过成员国之间的压力(peer pressure)来促使成员国履行各自的条约义务。此后,欧盟委员会又在“斯德哥尔摩行动计划”(Stockholm Action Plan 2010-2014)中提出通过互认来统一成员国之间的难民决定,也就是说任何一个成员国做出的难民申请决定将会被其他成员国认可。第二,即使欧盟委员会通过欧盟法令的形式协调各国难民政策,其一般也选择指令(directive)和决定(decision)而非条例(regulation)的形式。欧盟现有的涉及难民

① Euractiv, “EU Backs Refugee Plan in Teeth of East European Opposition”, <http://www.euractiv.com/sections/global-europe/eu-backs-refugee-plan-teeth-east-european-opposition-317859>, last accessed on 20 November 2015.

② 在难民政策上,欧盟委员会期望不断推动难民政策的一体化程度,而欧洲议会将自己标榜为“人权的捍卫者”致力于推动基于人道主义、自由导向的难民政策。欧洲议会的态度体现在以下文件中,<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A5-2002-0333+0+DOC+XML+V0//EN>, last accessed on 13 December 2015.

③ Christian Kaunert and Sarah Léonard, “The Development of the EU Asylum Policy: Venue-shopping in Perspective”, *Journal of European Public Policy*, Vol.19, No.9, 2012, pp.1409-1410.

④ Ariadna Ripoll Servent and Florian Trauner, “Do Supranational EU Institutions Make a Difference? EU Asylum Law before and after ‘Communitarization’”, *Journal of European Public Policy*, Vol.21, No.8, 2014, p.1150.

接收、资格和程序的法令除都柏林协定以及建立指纹采集系统的条例外都是通过指令形式发布的。<sup>①</sup>而在欧盟的法律体系中不同于条令的严苛执行规定,指令只对政策目标作出规定,而政策执行的方式则留给成员国自主决定。<sup>②</sup>

表 6 截至 2014 年欧盟难民、人口贩卖和非法移民相关的法律工具统计

法律工具	条例	指令	决定
数据			
数量	4	12	1
比例	24%	71%	5%

资料来源:表由作者自制。法律文件参考下文, *Handbook on European Law Relating to Asylum, Borders and Immigrations*, [http://fra.europa.eu/sites/default/files/handbook-law-asylum-migration-borders-2nded\\_en.pdf](http://fra.europa.eu/sites/default/files/handbook-law-asylum-migration-borders-2nded_en.pdf), last accessed on 12 December 2015.

此外,在欧盟体制和法律框架之外,部分成员国采取政府间合作的方式试图绕过欧盟体制冗长的决策和执行程序从而加速其在边境管理上的合作。2003年,在法国的提议下,德国、意大利、西班牙和英国的内务部长组成了 G5 论坛,2006 年波兰加入使其发展成为 G6 论坛。该组织每年举行两次部长会议,并设有轮值主席一职。时任法国总统萨科齐在一次公开讲话中表达了 G5 论坛设立的初衷:论坛的设立是对“欧盟低效的难民政策的失望”,希望通过成员国的合作推动欧盟层面的合作。<sup>③</sup>

通过以上分析,笔者认为,虽然难民问题在欧盟条约中越发带有超国家、中心化决策的特点,但是实际的决策和执行过程往往由成员国主导,欧盟机构实际上放弃了欧盟条约赋予的权限。难民政策的决策过程主要通过共识而非特定多数投票的方式,并主要反映了成员国的限制性政策偏好;在政策执行中欧盟委员会多通过互认、开放式协调等软性治理工具而非法律协调的强制性方式。因此,笔者认为欧洲难民政策从决策和执行的角度更多地体现了上文研究框架中的去中心化非正式治理模式。

### (三) 难民政策非正式治理的原因及其限度

<sup>①</sup> 难民政策相关的指令包括: Reception Conditions Directive 2013/33/EU, Reception Conditions Directive 2003/9/EC, Asylum Procedures Directive 2013/32/EU, Asylum Procedures Directive 2005/85/EC, Qualification Directive 2011/95/EU, Qualification Directive 2004/83/EC。

<sup>②</sup> Paul Graig and Gráinne de Búrca, *EU Law: Text, Cases, and Materials*. Oxford: Oxford University Press, 2011, p.106.

<sup>③</sup> Raphael Bossong, “The European Security Vanguard? Prüm, Heiligendamm and Flexible Integration Theory”, *LSE/Challenge Working Paper*, 2007, <http://www.lse.ac.uk/internationalRelations/centresandunits/EFPU/EFPUpdfs/EFPUchallengewp7.pdf>, last accessed on 20 November 2015.



基于本文提出的非正式治理的发生逻辑,笔者主要从不对称政治风险以及安全化认知两个角度对欧盟难民政策领域出现非正式治理的原因进行分析,并从政治风险和认知框架的变化来分析非正式治理的限度。

从历史发展的角度看,因为不同成员国面临着不同的难民压力并在该问题上立场迥异,因此难民问题在开始时仅仅在个别西欧国家引起了决策层的重视。这一特点在历次条约修订过程中成员国对难民条款的争夺中得到了充分体现。例如在《阿姆斯特丹条约》的谈判中,德国、荷兰和比利时希望将一个有法律强制力的、统一的移民政策纳入到条约框架中,并希望难民政策采取多数投票的决策方式。但是由于英国和丹麦的反对,最终的条约文本仅仅提出只有在全体一致的方式下才能确定哪些政策领域采取多数投票的决策方式。<sup>①</sup>

通过欧盟统计局的数据可以发现,自1996年以来,难民的主要接收国按接收难民数量大小依次为德国、英国、荷兰和比利时,因此难民在欧盟的分布是及其不均衡的。<sup>②</sup>因而这些难民接收大国更加希望建立覆盖整个欧盟的难民政策,<sup>③</sup>但是由于其他难民接收国往往具有更为严苛的难民申请程序,它们担心统一的难民政策会降低本国的政策门槛造成大量难民涌入,因此拒绝统一的、强制性的欧盟难民政策。例如,由于意大利和希腊接收的难民数量很少,难民问题向来不属于政策议程的优先选项。因此即使面对具有人权导向的左翼政党的批评,政府依然缺乏改革难民政策的动力。<sup>④</sup>所以欧盟国家面临的不对称的政策风险使成员国产生了对去中心化合作的巨大需求。

与此同时,主导该时期难民政策的认知框架主要基于对边境和内部安全的考虑而非1951年通过的《难民地位公约》规定下的国际义务。例如,杰夫·休斯曼斯(Jef Huysmans)认为,难民政策的安全化实际上是伴随着一体化进程的深入而产生的,这是一个自然而然、不可避免的过程。正是欧洲统一市场的建立、人员在成员国之间的自由流动,让人们开始关注外部边界的管理,以及人员自由流动可能造成的安全威胁。他认为,难民政策的安全化主要体现在人们对以下三个方面问题的认识:第一,保持对公共秩序和内部稳定的维护;第二,难民对福利国家的挑战;第三,文化多元主义对国

<sup>①</sup> Simon Hix and Jan Niessen, *Reconsidering European Migration Policies: The 1996 Intergovernmental Conference and the Reform of the Maastricht Treaty*, Brussels: Migration Policy Group, 1996, p.58.

<sup>②</sup> Eurostat, <http://ec.europa.eu/eurostat/web/asylum-and-managed-migration/data/database>, lasted accessed on 20 November 2015.

<sup>③</sup> Christina Boswell and Andrew Geddes, *Migration and Mobility in the European Union*, London: Palgrave Macmillan, 2011, p.164.

<sup>④</sup> Ibid., pp. 158-159.

家主导文化的冲击。<sup>①</sup>正是在这种认知框架的影响下,成员国对难民问题的理解主要通过安全视角,主张限制性的难民政策,对让渡边界管理主权的措施十分敏感和排斥。还应指出的是,这一时期的难民问题的安全化认知框架并不仅仅受到欧洲极右翼政党的影响,而是由一个囊括成员国、草根社会、泛欧警察网络和媒体等多种因素共同造成。<sup>②</sup>难民政策安全化的认知框架最明显的体现是1990年签署的《申根执行协定》,其将难民和恐怖主义、跨国组织犯罪以及边境管控联系起来。<sup>③</sup>此外,“9·11”恐怖袭击更是加剧难民政策安全化的趋势,成员国对于欧盟层面的统一边境管理态度更加消极。从这个角度说,安全化的认知框架在另一个方面加强了成员国对于难民政策去中心化治理的需求。

基于上文分析,笔者认为,部分成员国面临的不对称的难民压力以及这一时期占主导地位的安全化视角共同导致了欧盟难民事务领域出现了去中心化的非正式治理,欧盟机构实际发挥的政策影响力与条约的正式规定相比差距甚远。但是本文的研究框架同样提出,引发非正式治理因素的影响并不都是正向的,它们既可以促使非正式治理的产生,同样也可以限制其发生。如果某些因素的性质发生变化,那么非正式治理同样会达到临界点,这一假设在欧洲难民政策的近期发展中同样可以得到验证。

首先,自2014年以来,欧盟面临的难民危机不再是个别成员国面临的非对称政治风险,而是演变为覆盖整个欧洲的难民危机。由于北非、中东和东欧同时发生政治动荡,欧盟的陆地边界实际上成为“政治动荡之弧”,各个成员国都面临着史无前例的难民危机。根据欧盟边境管理局(Frontex)的报告,2015年第二季度有超过17万难民非法穿越欧盟边境进入欧洲,数据同样显示前八个月已经有累计超过50万难民通过各种途径抵达欧洲。<sup>④</sup>此时,无论是边境国家希腊、意大利还是欧盟主要的难民目的地国家德国、奥地利和北欧国家都面临着巨大的难民压力。因此,2014年的难民问题逐渐演变为整个欧盟面临的危机,也即所有欧盟成员国面临的系统性政治风险。

其次,现有的非正式治理方式严重制约了欧盟在难民问题上的行动能力。即使所有成员国都面临着难民危机带来的压力,但是由于各国之间难民申请的成功率和获得

<sup>①</sup> Jef Huysmans, *The Politics of Insecurity: Fear, Migration and Asylum in the EU*, London: Routledge, 2006, pp.63-84.

<sup>②</sup> Jef Huysmans, “The European Union and the Securitization of Migration”, *Journal of Common Market Studies*, Vol.38, No.5, 2000, p.758.

<sup>③</sup> Juliet Lodge, “Internal Security and Judicial Cooperation”, in Juliet Lodge, *The European Community and the Challenge of the Future*, London: Palgrave Macmillan, 1993, pp.315-399.

<sup>④</sup> Frontex, “FRAN Quarterly Quarter2: April-June 2015”, [http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk\\_Analysis/FRAN\\_Q2\\_2015\\_final.pdf](http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/FRAN_Q2_2015_final.pdf), last accessed on 28 November 2015.

难民身份后享受的社会福利的差异,难民往往更集中于西欧发达国家。因此东欧部分国家在接收难民问题上态度消极,匈牙利和罗马尼亚甚至关闭了各自的边境从而阻挡难民进入。匈牙利总理维克多·奥尔班(Viktor Orbán)一度态度强硬地认为“难民危机是德国的问题,不是欧盟的问题”。<sup>①</sup>为了弥合东西欧之间的立场差异,9月21日欧盟理事会轮值主席、卢森堡外长让·阿瑟伯恩(Jean Asselborn)在离欧盟峰会开幕一天前甚至专门飞赴布拉格试图说服东欧国家在难民问题上进行合作,但最终无功而返。这些现象表明欧盟领导人在面对刻不容缓的难民危机时,过去的共识决策方式再也无法发挥作用,反而阻碍了有效的政策产出。<sup>②</sup>

最后,9月3日叙利亚小男孩在土耳其海滩溺亡的照片登上欧洲各大媒体头版后,欧洲民众对于难民的态度发生了急剧转变。法国国内对难民持欢迎态度的民众比例在此次事件后增长了9%,进而突破半数达到54%。<sup>③</sup>在这种社会氛围中,连之前对任何“布鲁塞尔做出的难民政策”都持反对态度的英国首相卡梅伦也转变立场,宣布将会接收更多的叙利亚难民。<sup>④</sup>在极短的时间内,欧洲民众对于难民的认知框架开始从安全视角转变为人道主义的、责任的视角,倾向于更加宽容的难民政策。正如西方的一位记者所说,这张照片给了媒体一次机会将难民危机人道主义化(humanize a crisis),从而促使人们认识这次危机的根源。<sup>⑤</sup>

因此,正是欧盟成员国面临的系统性难民危机以及欧盟民众对待难民态度的巨大转变限制了在难民问题上的去中心化非正式治理。此后,在德国、法国和欧盟委员会的强力推动下,欧盟理事会最终形成这一由特定多数投票产生的强制性难民分配方案,欧盟难民政策重新回到正式条约规则的轨道。虽然此后东欧国家依然对该方案持批评态度,但是都同时表示会遵守欧盟法律。<sup>⑥</sup>甚至有媒体披露,欧盟委员会将在12

① Euractiv, “Orbán Says Migrants Problem is German’s Problem”, <http://www.euractiv.com/sections/justice-home-affairs/orban-says-crisis-germanys-problem-317316>, last accessed on 28 November 2015.

② Euractiv, “France and Germany to Take Front Stage at Historic Times”, <http://www.euractiv.com/sections/global-europe/france-and-germany-take-front-stage-historic-times-317830>, accessed on 28 November 2015.

③ Reuters, “French Opinion Rapidly Swings in Favor of Refugees, Poll Shows”, <http://www.reuters.com/article/2015/09/10/us-europe-migrants-france-idUSKCNORA1MD20150910#8FqYKZLPSWvJLTuZ.97>, last accessed on 28 November 2015.

④ The Guardian, “Aylan Kurdi; This One Small Life Has Shown Us the Way to Tackle the Refugee Crisis”, <http://www.theguardian.com/commentisfree/2015/sep/04/aylan-kurdi-refugee-crisis>, last accessed on 27 November 2015.

⑤ Time, “What the Image of Aylan Kurdi Says about the Power of Photography”, <http://time.com/4022765/aylan-kurdi-photo/>, last accessed on 12 December 2015.

⑥ 奥尔班在欧盟峰会前表示不会批评德国的难民政策, Euractiv, “Orbán: If Greece Can Not Defend Its Borders, Let Others Do It”, <http://www.euractiv.com/video/orban-if-greece-cannot-defend-its-borders-let-others-do-it-317914>; 捷克则放弃之前将该方案诉诸欧盟法院的主张, Euractiv, “Prague Abandons Plans to Sue EU Over Refugee Quotas”, <http://www.euractiv.com/sections/justice-home-affairs/prague-abandons-plan-sue-eu-over-refugee-plan-317982>, last accessed on 20 November 2015.

月 18 日提出一项包含建立欧盟常设边境卫队 (Standing European Border Force) 的动议, 从而提升申根区的边境管理水平。<sup>①</sup> 如果这一动议得到批准, 则不仅是欧盟委员会在难民及边境管理问题上为数不多的发挥条约赋予其职能的体现, 也是其推动欧洲一体化进程的重要体现。

从欧盟难民政策的发展中我们知道, 在很长的时期内由于难民问题只涉及个别成员国、同时难民数量有限, 非正式治理在很大程度上保证成员国之间最基本合作的同时还保留了部分成员国的政策自由度。但是随着 2014 年以来难民问题逐渐扩展到整个欧盟且在欧盟边境有失控的趋势下, 这种最低限度的合作再也无法满足政治需要。同时民众对于难民态度的快速转变都在一定程度上限制了该领域的非正式治理实践。

## 四 结 论

上个世纪末, 欧盟研究出现了“治理转向”。在此背景下, 通过对欧盟政策过程的观察, 笔者认为仅仅关注正式的决策程序、法律规定是不够的, 现实政治实践中大量背离正式规定的政策现象要求学者对于非正式治理进行深入细致的研究。

结合治理的概念与特点以及对非正式治理文献的总结, 笔者提出了一个非正式治理产生的新研究框架。该研究框架认为, 政治风险是促成非正式治理的必要条件; 当特定的政治风险与正式规则形成合适搭配时, 非正式治理的窗口就会出现。如果详细分类, 当系统性政治风险与统一的、超国家的正式规则相结合的时候, 往往会出现去中心化的非正式治理; 当非对称性政治风险与政府间、多样性的正式规则相结合时, 往往出现中心化的非正式治理。同时, 特定的认知框架又会对非正式治理的出现产生影响。

其后, 笔者基于非正式治理的两大类别, 将众多治理模式按照不同的政策阶段建立一个统一的类型框架。通过比较的视角, 该类型框架既可以理解正式治理与非正式治理的区别, 从而在宏观上把握其普遍性。同时, 通过不同的治理模式之间的比较, 理解其适合的特定政策领域和不同政策阶段, 从而加深对不同治理模式特殊性的理解。

基于以上理论建构, 笔者试图对欧盟难民政策的历史发展从非正式治理的角度进行阐释。自《阿姆斯特丹条约》之后直至《里斯本条约》, 难民政策实际上已经从成员国掌控的决策领域上升为在很大程度上具有共同体属性的欧盟决策领域。但是在实

<sup>①</sup> “EU Plans Border Force to Police External Frontiers”, <https://next.ft.com/content/463ca298-9f5c-11e5-beba-5e33e2b79e46>, last accessed on 13 December 2015.

际的政治实践中,欧盟难民政策实质上依然保留了成员国主导的特点,在决策阶段成员国的偏好而非欧盟机构的偏好得到体现,在政策执行阶段不是通过欧盟委员会的法律协调而是通过开放式协调和互认等“软法”的形式进行。这些特点都明显体现了欧盟难民事务中的去中心化非正式治理。但是,由于近期非对称风险转变为系统性风险,以及难民政策的安全化认知转变为基于人权、欧盟价值理念的认知限定了去中心化的非正式治理,并最终使欧盟难民事务重回正式规则轨道。

但是我们还应该看到这种正式规则正受到来自成员国越来越大的压力,有媒体甚至认为,现有的强制分配政策会有解体的风险。因此,无论从过去长时期的非正式治理实践还是今天执行正式规则时面临的巨大压力来看,欧盟难民事务中非正式治理相比正式规则似乎更加具有持久性和生命力。<sup>①</sup>实际上这一现象在其他政策领域也同样显著,安德烈亚·伦斯考(Andrea Lenschow)就认为近年来在环境政策领域,由于一体化的步伐过快,欧盟委员会的管制性政策工具遇到了极大的阻力,因此其更倾向于具有更高灵活性的网络化非正式治理工具。<sup>②</sup>从这个角度看,难民政策正式规则面临的巨大挑战也可以看做是成员国对该领域一体化的一种消极反应。

实际上,这一现象也对今后的非正式治理研究提出了一个全新的问题,即本文虽然提出了非正式治理产生的逻辑框架,但是并没有深入阐释非正式治理与正式规则的动态发展关系。因此基于这一研究方向可以提出以下问题:非正式治理是一个短期的现象,还是一个长期的现象?非正式治理是否可以通过渐进的政策变迁成为新的正式规则?<sup>③</sup>非正式治理和正式规则的互动是否可以成为解释制度变迁的新途径?<sup>④</sup>对于这些问题,有待于学者的进一步探讨。

(作者简介:张亚宁,复旦大学-巴黎政治学院双学位硕士项目研究生;责任编辑:莫伟)

<sup>①</sup> 波兰新政府宣布拒绝执行难民分配计划,“Poland Says It Can Not Accept Migrants under EU Quotas, Following Attacks in Paris”, <http://www.independent.co.uk/news/world/europe/poland-plans-to-backtrack-on-migrant-commitment-following-attacks-in-paris-a6734521.html>, last accessed on 20 November 2015.

<sup>②</sup> Andrea Lenschow, “Environmental Policy: Contending Dynamics of Policy Change”, in Helen Wallace et al., *Policy-Making in the European Union*, Oxford: Oxford University Press, 2015, pp. 334-339.

<sup>③</sup> 对于非正式治理和正式条约规则之间的互动已经有学者做出了部分研究, Henry Farrell and Adrienne Héritier, “Formal and Informal Institutions under Codecision: Continuous Constitution-building in Europe”, *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, Vol.16, No.4, 2003, pp.577-600.

<sup>④</sup> [美]道格拉斯·C·诺斯:《制度、制度变迁与经济绩效》,杭行译,上海:上海人民出版社2014年版,第43-54页。