

# 欧盟的新冠危机治理

——基于政策工具的跨界危机治理逻辑\*

石贤泽

**内容提要:**本研究基于新冠肺炎疫情的跨界危机属性,通过政策工具视角探究欧盟治理体系如何化解危机。欧盟新冠危机发展成为包含卫生危机、经济危机等的综合性跨界危机。对此,在经历早期的分散化国家治理后,欧盟治理在卫生与紧急事件应对、经济应对、欧盟复苏条件准备三个主要方面实施诸多政策行动。这些政策行动可以被四类政策工具所囊括:信息、权威、财力和组织。欧盟新冠危机治理经历政策工具组合所形成的治理类型的变化,从程度较轻的、简单的多层面工具组合的孤岛式国家治理,发展到复杂的多层面政策组合的欧盟治理,从而展现出内部治理进程上的明显调适与进步。欧盟新冠危机治理的政策工具选择是其跨界危机属性的政策逻辑需求、欧盟治理体系制约下的制度供给回应、欧盟机构与成员国的积极自主行动的合力。综合四类政策工具带来的治理变化可以发现,新冠危机对于欧盟治理的整体影响是全面的渐进深化和局部的范式性改变,而政策工具的分析视角能够较清晰地呈现出欧盟新冠跨界危机治理的样貌和逻辑。

**关键词:**新冠危机 跨界危机 政策工具 欧盟治理

## 引言

“2019年新冠大流行病成为定义我们时代的卫生危机”,<sup>①</sup>欧盟外交与安全政策高级代表博雷利(Josep Borrell Fontelles)与世界卫生组织总干事谭德塞(Tedros Adhanom Ghebreyesus)如此定性新冠肺炎大流行病。诚然,新冠危机(COVID-19 crisis)的重大时代意义在于它已远非单一的卫生危机,而是综合性的重大跨界危机。

\* 本文系对外经济贸易大学校级新冠肺炎疫情研究专项“欧盟跨界卫生危机治理实践对我国建设东亚卫生合作的借鉴与启示”(项目编号:20YQ02)的阶段性成果。感谢匿名评审专家的宝贵意见,文责自负。

<sup>①</sup> EEAS, “Joint Op-Ed with the EU and WHO,” Brussels, 18 May 2020, [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/79487/joint-op-ed-eu-and-who\\_en](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/79487/joint-op-ed-eu-and-who_en).

通常认为,重大跨界危机会带来欧盟治理的挑战与变革,但欧盟在新冠危机的应对过程中,并没有进行类似于欧元区危机后的重大改革,欧盟基础条约条款和核心次级立法也没有发生重大修改。然而,一个显见的事实是,欧盟面对新冠危机形成了截然不同的两个治理应对阶段,采取了诸多行动,那么,在一系列政策行动与稳定的欧盟治理结构之间,欧盟治理发生了怎样的变化?

对此,政策工具作为宏观的治理结构与微观的政策行为之间的桥梁,通过对其分析我们可以发现欧盟新冠危机治理的稳定性与变动性。政策工具能够概括政策行动的工具类型,进而通过分析政策工具组合的治理类型变化,发现治理进程内部的调适与变迁,既避免总体治理模式视野下的“危机不变论”,也避免具体措施细节视野下的“危机全变论”,从而成为一个可以全面展示欧盟新冠危机治理的有效视角。

目前,学界已经形成较为丰富的欧盟新冠危机研究成果,主要聚焦于新冠危机的法律基础、应对措施、机制与影响、卫生治理等,<sup>①</sup>但相对忽略了欧盟基于新冠跨界危机属性的跨界治理的思考,<sup>②</sup>基于政策工具视角的此类研究恰好是一个有益的尝试。

因此,本研究基于新冠的跨界危机属性,尝试从政策工具视角探究欧盟治理体系如何化解新冠跨界危机?研究分为五个部分:第一部分简要界定欧盟新冠的跨界危机属性,梳理欧盟应对新冠跨界危机的政策行动;第二部分提炼概括欧盟应对新冠危机的政策行动的四种政策工具类型;第三部分通过欧盟在政策工具方面的阶段性组合,揭示欧盟新冠危机治理在治理类型上的内在变化;第四部分解释欧盟新冠危机治理的政策工具选择;结论部分简要评估新冠跨界危机给欧盟治理带来的影响,总体上以政策工具为视角,展示欧盟新冠跨界危机的治理逻辑。

## 一 欧盟新冠危机治理的政策行动

跨界危机(transboundary crisis)指的是跨越边界的危机。<sup>③</sup>“危机”是引起社会体

<sup>①</sup> 代表性研究参见杨国栋:《法律视野下的欧盟团结原则——兼论欧盟及成员国防疫纾困措施的合法性》,载《欧洲研究》,2020年第3期,第62-86页;房乐宪、狄重光:《新冠肺炎疫情下的欧盟:应对措施及未来走向》,载《当代世界与社会主义》,2020年第3期,第29-36页;张健:《新冠疫情对欧洲的影响与中欧关系》,载《现代国际关系》,2020年第4期,第9-18页;张磊:《欧盟应对新冠肺炎疫情机制及其局限》,载《国际论坛》,2020年第4期,第116-132页;赵晨:《新冠肺炎疫情与欧洲一体化》,载《国际政治研究》,2020年第3期,第60-66页;章永乐:《多难兴盟?——新冠疫情与欧盟的秩序危机》,载《文化纵横》,2020年第4期,第60-68页;杨娜:《欧洲模式的韧性:新冠肺炎疫情与欧盟卫生治理》,载《外交评论》,2020年第6期,第74-98页。

<sup>②</sup> 目前少有的从跨界危机角度研究欧盟新冠危机的代表性成果有:Arjen Boin et al., “Learning from the COVID-19 Crisis: An Initial Analysis of National Responses,” *Policy Design and Practice*, Vol.3, No.3, 2020, pp.189-204。

<sup>③</sup> Arjen Boin and Mark Rhinard, “Managing Transboundary Crises: What Role for the European Union?” *International Studies Review*, Vol.10, No.1, 2008, p.4.

系的核心价值或生命维持功能受到损害的威胁。<sup>①</sup> 跨界性成为现代危机最为根本的特征,也是将现代危机与传统危机区别开来的主要因素,<sup>②</sup>它具有三个核心维度:跨越政治边界即跨越地理限制的政治管辖范围、跨越功能边界即跨越多个功能政策领域、跨越时间边界即打破明确的时间起始界限。<sup>③</sup> 跨界危机可以是单个国家内的涉及多个政策部门的危机,也可以是单个政策领域内的涉及多个国家的危机,还可以是涉及多个国家和多个政策领域的危机。这些危机在时间维度上可以是急性危机,也可以是慢性危机。由此,有学者将跨界危机划分为三个基本类型:区域型跨界危机、功能型跨界危机和综合型跨界危机。<sup>④</sup>

新冠大流行病是“21世纪以来第二场冲击当今社会的巨型跨界危机”,<sup>⑤</sup>其在欧盟的发展跨越了成员国的地理、卫生政策和时间边界,属于典型的综合型跨界危机。

首先,欧盟自满、过分自信和缺乏准备导致新冠病毒发展为欧盟范围内的卫生危机。<sup>⑥</sup> 随着世界卫生组织于2020年3月11日宣布新冠疫情为“全球大流行病”(pandemic)即一种世界范围传播的新疾病,<sup>⑦</sup>3月12日,欧洲疾控中心(ECDC)便宣布“将新冠病毒的传播遏制在地方流行病层面不再可行”,<sup>⑧</sup>它已经从公共卫生紧急事件发展成为欧盟范围的大流行病;同时,病毒不是同时到达所有欧洲国家,而是在欧盟范围内渐次扩散。意大利成为欧盟第一个遭受病毒急剧扩散乃至失控的国家,随后病毒扩散至法国、西班牙和奥地利,再后来扩散至比利时、荷兰和德国等,最终波及所有成员国,形成大流行病。截至2021年6月3日,欧盟/欧洲经济区的新冠病毒确诊病例超过3260万,死亡病例超过72万,<sup>⑨</sup>严重威胁欧盟民众的健康和生命。

<sup>①</sup> Uriel Rosenthal et al., eds., *Coping with Crises: The Management of Disasters, Riots and Terrorism*, Springfield, 1989, p.10.

<sup>②</sup> 杨安华等:《跨界传播:现代危机的本质特征》,载《浙江大学学报(人文社会科学版)》,2012年第6期,第6-7页。

<sup>③</sup> Chris Ansell et al., “Managing Transboundary Crises: Identifying the Building Blocks of an Effective Response System,” *Journal of Contingencies and Crisis Management*, Vol.18, No.4, 2010, pp.196-197.

<sup>④</sup> 王刚、姜维:《跨界危机及其治理结构创新》,载《学术论坛》,2014年第4期,第22页。

<sup>⑤</sup> Arjen Boin et al., “Learning from the COVID-19 Crisis: An Initial Analysis of National Responses,” p.189.

<sup>⑥</sup> David M. Herszenhorn and Sarah Wheaton, “How Europe Failed the Coronavirus Test,” *POLITICO*, 7 April 2020, <https://www.politico.eu/article/coronavirus-europe-failed-the-test/>.

<sup>⑦</sup> WHO, “WHO Director-General’s Opening Remarks at the Media Briefing on COVID-19—11 March 2020,” 11 March 2020, <https://www.who.int/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19-11-march-2020>.

<sup>⑧</sup> European Centre for Disease Prevention and Control, “Rapid Risk Assessment: Novel Coronavirus Disease 2019 (COVID-19) Pandemic: Increased Transmission in the EU/EEA and the UK—Sixth Update,” 12 March 2020, <https://www.ecdc.europa.eu/en/publications-data/rapid-risk-assessment-novel-coronavirus-disease-2019-covid-19-pandemic-increased>.

<sup>⑨</sup> European Centre for Disease Prevention and Control, “COVID-19 Situation Update for the EU/EEA, as of 4 June 2021,” 4 June 2021, <https://www.ecdc.europa.eu/en/cases-2019-ncov-eueea>.

其次,新冠疫情不仅直接造成欧盟的卫生危机,而且关联影响多个政策子系统:经济发展、政治稳定、人权保障、国际关系,尤其引发经济危机,使得“欧盟经历着1929年以来史无前例的经济冲击”。<sup>①</sup>新冠危机暴发之初,欧盟委员会发布的“春季经济预测”认为,2020年欧盟经济预计萎缩7.5%,欧元区经济预计萎缩7.75%;<sup>②</sup>而2021年2月发布的“冬季经济预测”基于疫苗及接种进展等情况,预计2020年欧盟实际GDP增长为-6.3%,欧元区经济增长为-6.8%。<sup>③</sup>国际货币基金组织最新预测欧盟2020年经济增长为-7.6%。<sup>④</sup>目前的主流展望是欧盟未来两年将处于缓慢的经济复苏态势,实际GDP预计在2022年中期达到新冠危机前的水平。<sup>⑤</sup>

最后,新冠危机还具有跨时间边界的特征,在实现群体免疫之前,新冠危机成为持续存在的“新常态”。新冠疫情历经多次反复,几乎所有欧洲国家的感染率在2020年9月和10月再次上升,甚至在一些国家加倍上升,开启第二波疫情;<sup>⑥</sup>2021年3月中旬以来,新冠病毒变种毒株导致欧盟的第三波疫情暴发。<sup>⑦</sup>新冠危机的跨界影响在新冠大流行病结束后仍然会持续一段时间,这种时间维度的巨大不确定性形成了所谓的“跨新冠时代”。<sup>⑧</sup>

因此,新冠危机成为欧盟发展进程中一场系统性的、重大的综合型跨界危机,是“欧盟创建以来前所未有的跨界挑战”,<sup>⑨</sup>迫切需要“跨界治理来加强多行为体的、多部

---

① European Commission, “Speech of Commissioner Breton at the European Parliament Committee on Industry, Research and Energy,” 24 April 2020, [https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/breton/announcements/speech-commissioner-breton-european-parliament-committee-industry-research-and-energy\\_en](https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/breton/announcements/speech-commissioner-breton-european-parliament-committee-industry-research-and-energy_en).

② European Commission, *European Economic Forecast Spring 2020*, 6 May 2020, [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip125\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip125_en.pdf).

③ European Commission, *European Economic Forecast Winter 2021 (Interim)*, February 2021, [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip144\\_en\\_1.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip144_en_1.pdf).

④ International Monetary Fund, “World Economic Outlook (October 2020): Real GDP Growth,” [https://www.imf.org/external/datamapper/NGDP\\_RPCH@WEO/EU](https://www.imf.org/external/datamapper/NGDP_RPCH@WEO/EU).

⑤ Jan Maarten de Vet et al., “Impacts of the COVID-19 Pandemic on EU Industries,” European Parliament Study, PE 662.903, March 2021, p.14, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/662903/IPOL\\_STU\(2021\)662903\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/662903/IPOL_STU(2021)662903_EN.pdf).

⑥ Thomas Plumper and Eric Neumayer, “Lockdown Policies and the Dynamics of the First Wave of the Sars-CoV-2 Pandemic in Europe,” *Journal of European Public Policy*, Published Online: 27 November 2020, p.16.

⑦ “Europe’s Third Wave: ‘It’s Spreading Fast and It’s Spreading Everywhere’,” *Financial Times*, 5 April 2021, <https://www.ft.com/content/d1af353b-709f-41d5-ac88-4ac38ee7dc6c>.

⑧ Jeremy L. Hall, “Governance: Struggle and Strife—Or Synergy and Success—In the Trans-COVID Era,” *Public Administration Review*, Vol.81, No.1, 2021, p.7.

⑨ Alessio M. Paccès and Maria Weimer, “From Diversity to Coordination: A European Approach to COVID-19,” *European Journal of Risk Regulation*, Vol.11, No.2, 2020, p.283.

门的、多工具的政策制定”。<sup>①</sup>然而,在新冠危机暴发早期,欧盟却采取了“新冠民族主义”<sup>②</sup>的应对路径。

在2020年3月中旬之前,欧盟成员国基本上将新冠危机视为国内问题进行处理,采取“本国优先”、各不相同、缺乏协调甚至有时相互竞争的国家应对策略,<sup>③</sup>“不同步、不同调、不团结”<sup>④</sup>成为突出特点,如禁止医疗设备出口、单方面边界管控、不理睬意大利的求援等。虽然成员国之间的行动缺乏协调,但是新冠病毒的不确定性与紧急事件态势下的公众压力相结合,迫使成员国间走向监管仿效和趋同。<sup>⑤</sup>自3月中旬以来,大多数国家采取了保持社交距离、关闭学校、禁止公共活动等组合措施。此时,欧盟跨界卫生紧急协调机制并没有发挥明显作用,主要停留于更新欧洲疾控中心的新冠疫情风险评估和态势、民事保护机制下的海外公民撤侨资助。

在经历早期的缺乏团结和协调不力后,欧盟仰赖自身在卫生和其他领域的权能,着手强化跨界治理,在三个主要领域——卫生与紧急事件应对、经济应对和欧盟复苏条件准备——采取大量政策行动,并且基于新冠危机的跨时间性,动态平衡宽松措施与遏制措施、抗击疫情与社会经济复苏之间的关系。

卫生与紧急事件应对成为欧盟保障公民健康方面首要的、直接的任务。在欧洲理事会3月10日的新冠疫情视频会议后,欧盟开始在协调成员国的公共卫生应对和危机沟通上发挥实质作用,相关机构在新冠危机应对中承担关键角色,采取一系列补救措施加强疫情应对,主要包括:(1)发布新冠疫情信息,主要是欧洲疾控中心定期发布新冠疫情快速风险评估和流行病学态势更新;(2)参与成员国新冠疫情应对信息交流与协调指导,主要以卫生安全委员会为核心;(3)制定协同一致的临时边界管控来减缓新冠病毒传播,如欧洲理事会于3月17日达成对欧非必要旅行的共同临时限制,执行时间截止到6月30日;(4)确保医疗设备的供应,如总额达15亿欧元的四次联合采购口罩等医疗物资、创建欧盟第一个医疗设备战略储备项目“拯救欧盟”(rescEU);(5)支持新冠疫苗研发、联合采购与分配,如欧盟委员会推进的疫苗研究支持、联合采购、共同分配和同步接种;(6)协助成员国之间的医疗团结互助,如新冠患者的跨境转

<sup>①</sup> Maria Stella Righettini and Renata Lizzi, “Governance Arrangements for Transboundary Issues: Lessons from the Food Waste Programs of Italian Regions,” *Review of Policy Research*, Vol.37, No.1, 2020, p.117.

<sup>②</sup> Geert Bouckaert et al., “European Coronationalism? A Hot Spot Governing a Pandemic Crisis,” *Public Administration Review*, 22 May 2020, <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/puar.13242>.

<sup>③</sup> Alberto Alemanno, “The European Response to COVID-19: From Regulatory Emulation to Regulatory Coordination?” *European Journal of Risk Regulation*, Vol.11, No.2, 2020, p.307.

<sup>④</sup> 张健:《新冠疫情对欧洲的影响与中欧关系》,载《现代国际关系》,2020年第4期,第10页。

<sup>⑤</sup> Alberto Alemanno, “The European Response to COVID-19: From Regulatory Emulation to Regulatory Coordination?” p.310.

移治疗、派遣医疗队、捐献医疗物资等；(7) 欧盟财政工具直接支持成员国的医疗体系，如通过“紧急支持工具”(Emergency Support Instrument)为需要帮助的成员国提供27亿欧元的直接支持、2021-2027 多年度财政框架(MFF)下的新卫生项目。

欧盟针对新冠危机采取的经济应对措施包括：(1) 允许大规模的国家补贴，主要是欧盟委员会于2020年3月19日通过《国家补贴临时框架》(State Aid Temporary Framework)，经历四次修改，允许成员国进行最大程度的国家补贴，给经济提供流动性支持。截至2021年5月17日，欧盟委员会批准了超过600个国家补贴计划，<sup>①</sup>可谓史无前例的国家补贴行动。(2) 放松成员国的预算约束，主要是启动《稳定与增长公约》的“总体豁免条款”，暂停约束成员国预算赤字和债务上限的财政纪律，允许成员国在新冠危机应对上采取灵活的国家预算。(3) 欧盟财政计划，包括“下一代欧盟”(Next Generation EU)复苏基金，由欧盟委员会通过资本市场融资7500亿欧元，对成员国进行拨款和贷款支持，并将常设性的MFF总额增加至10743亿欧元。(4) “紧急缓解失业风险支持计划”(SURE)项目，以贷款形式为成员国提供高达1000亿欧元的金融援助，帮助劳动者就业。(5) 通过“新冠应对投资倡议”(CRII)，为成员国提供即时流动性，助力凝聚基金中未用完的600亿欧元流向成员国医疗体系投资和其他经济部门。(6) 欧洲中央银行的货币政策措施，主要是于2020年3月启动非标准货币政策行动“大流行紧急购买计划”(PEPP)。

欧盟复苏条件准备主要是协调一致解除新冠危机限制措施，并且持续稳固控制疫情，采取包括分阶段限制、时机协调、共同准则、通过应用程序追踪个人行动轨迹等措施。随着2020年4月中旬以来疫情趋于平缓，<sup>②</sup>有条件的逐步解除乃至最终完全解除限制措施成为工作重点。新冠的跨界危机属性意味着不同的国家应对必然会产生跨界外溢影响，非同步的解除或未能重新引入限制措施将会放大这些影响。因此，欧盟成员国呼吁协调新冠封锁的退出战略，为此提出《解除新冠疫情限制措施的欧洲联合路线图》(下文简称“《路线图》”)，为欧盟的全面复苏计划和投资做好准备。《路线图》设定了放松限制措施的三个标准：流行病学标准、可以胜任的医疗卫生体系、适当的监测能力，并给成员国提供了保障公共卫生的同时，通过逐步解除限制措施来重启

<sup>①</sup> European Commission, “Coronavirus Outbreak—List of Member State Measures Approved under Articles 107(2)b, 107(3)b and 107(3)c TFEU and under the State Aid Temporary Framework,” 17 May 2021, [https://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/what\\_is\\_new/State\\_aid\\_decisions\\_TF\\_and\\_107\\_2b\\_107\\_3b\\_107\\_3c.pdf](https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/State_aid_decisions_TF_and_107_2b_107_3b_107_3c.pdf).

<sup>②</sup> Francesco Piccinelli and Cornelius Hirsch, “Are the Lockdowns Working?” POLITICO, 20 April 2020, <https://www.politico.eu/article/coronavirus-europe-lockdown-effectiveness-graphics/>.

经济和生活的建议。<sup>①</sup> 在实践中,大多数成员国于2020年6月15日前解除边界管控,于6月底完全解除欧盟内部的所有边界管控。自7月1日起,逐渐解除对进入欧盟的非必要旅行的临时限制措施,确定对包括中国在内的15国开放外部边界。面对9月以来的第二波疫情,2020年10月的欧洲理事会会议呼吁继续在隔离规定、跨界接触追踪、检测战略、检测方法的联合评估、检测结果的相互承认、非必要的进入欧盟旅行的临时限制等方面进行协调。此外,欧盟即将推行“数字疫苗护照”,为人员自由流动创造条件。

可见,面对新冠跨界危机,欧盟在经历早期的孤立式国家治理后,快速转向区域治理,相关机构与成员国政府协调行动,在卫生与紧急事件应对、经济应对和欧盟复苏条件准备这三个主要方面采取大量具体措施,综合运用多个政策领域的措施手段,动态平衡新冠疫情控制与社会经济复苏之间的关系,构成欧盟新冠跨界危机治理的政策行动。

## 二 欧盟新冠危机治理的政策工具类型

欧盟在以上三个方面所采取的具体措施属于微观层面的政策行动,在其之上是中观层面的政策决策工具,最高层则是宏观层面的治理模式。欧盟针对新冠跨界危机的实践行为将欧盟治理体系所具有的潜在优势转化为实际能力和行动,这中间的传导和转化主要依靠欧盟针对新冠跨界危机所选择的政策工具。

“政策工具是治理的技术手段……是‘政府的工具’,是用于实施公共政策的机制和技术手段”,<sup>②</sup>亦被称为治理工具。对于政策工具的简约分类主要基于资源要素。一种观点将其划分为四类:信息、权威、财力和组织。<sup>③</sup> 该观点主张“组织”这一政策工具的独立性,认为“组织”虽然与其他三种资源具有联系,但不是它们的简单衍生,并且可以在没有财力或权威的情况下存在。<sup>④</sup> 根据该分类,信息型政策工具的执行依赖于信息节点,即在信息网络之间信息交界的连接处,赋予政府控制信息流的能力;权威

---

<sup>①</sup> European Commission and European Council, “Joint European Roadmap towards Lifting COVID-19 Containment Measures,” 15 April 2020, [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication\\_-\\_a\\_european\\_roadmap\\_to\\_lifting\\_coronavirus\\_containment\\_measures\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication_-_a_european_roadmap_to_lifting_coronavirus_containment_measures_0.pdf).

<sup>②</sup> Michael Howlett and Jeremy Rayner, “Design Principles for Policy Mixes: Cohesion and Coherence in ‘New Governance Arrangements’,” *Policy and Society*, Vol.26, No.4, 2007, p.2.

<sup>③</sup> Michael Howlett, “Policy Instruments, Policy Styles, and Policy Implementation: National Approaches to Theories of Instrument Choice,” *Policy Studies Journal*, Vol.19, No.2, 1991.

<sup>④</sup> Christopher C. Hood and Helen Z. Margetts, *The Tools of Government in the Digital Age*, Palgrave Macmillan, 2007, p.6.

型政策工具依赖官方权威作为发挥作用的治理资源,如规制,赋予政府决定事务的能力;财力型政策工具依赖金钱资源来执行政策,如拨款、补贴、税收优惠等,赋予政府进行交易的能力;组织型政策工具则包括直接提供公共物品或公共服务、发展公私伙伴关系等,赋予政府直接行动的实际能力。<sup>①</sup>现实中,政策工具的安排是复杂的,并且以政策工具组合的形式出现,不同的政策工具或横向或纵向地叠加形成“政策包”,或具有时间顺序上的安排。<sup>②</sup>另一种观点则将政策工具划分为三类:规制、经济工具和信息,<sup>③</sup>不认可“组织”是一种独立的政策工具,因为“设计适合的组织架构来执行政策工具是公共政策的一个关键任务”。<sup>④</sup>笔者认为,后一种观点不适于解释新冠危机治理。

目前有关欧盟应对新冠危机的研究倾向于全面梳理具体的政策行动,较少从政策工具层面概括欧盟政策行动所涉及的特定治理工具或治理工具的组合。因此,本研究尝试概括欧盟政策行动所涉及的政策工具类型。

在第一阶段的新冠危机应对中,治理基本上停留在单独的成员国层面。欧盟主要机构参与程度低,欧盟委员会零星地与成员国打交道,不存在一个明显的欧盟层面的集体规范立场,主要是欧洲疾控中心的新冠疫情信息通报与指导意见。因此,这一时期欧盟新冠危机的治理采取的政策工具主要是信息型政策工具。

而在新冠危机的第二阶段应对及后续进程中,危机的治理采用了信息、权威、财力和组织全部四种类型的政策工具,形成跨越单个政策子系统的、时序性的政策工具组合。

欧盟对信息型政策工具的使用表现为制度化的跨国信息共享,代表着迄今最为正式的、结构化的跨界卫生信息合作,体现了欧盟信息政策工具使用方面的优势。欧盟跨界卫生威胁的信息政策工具主要基于三个支柱:备战规划、流行病学监测、早期预警与应对。备战规划的信息交流主要是成员国卫生机构与欧盟委员会之间通过卫生安全委员会的结构化信息交流;流行病学监测网络是欧盟委员会、欧洲疾控中心、成员国卫生管理机构之间的持续通报,由欧洲疾控中心主持、运行和协调,包含多种类型的信息技术工具,如欧洲监测系统(TESS)、流行病情报信息系统(EPIS)等,成为欧洲疾控中心生成风险评估的基础;早期预警和应对系统(EWRS)是一个仅限于欧洲疾控中心、欧盟委员会和成员国管理机构进入的电子平台,负责监测欧盟的公共卫生威胁。

① Christopher C. Hood, *The Tools of Government*, Macmillan, 1983.

② Evert Vedung, “Policy Instruments: Typologies and Theories,” in Marie-Louise Bemelmans-Videc et al., eds., *Carrots, Sticks, and Sermons: Policy Instruments and Their Evaluation*, Transaction Publishers, 1998, p.39.

③ Ibid., p.29.

④ Ibid., p.51.



此外,欧盟委员会成立了一个由来自不同成员国的流行病学家和病毒学家组成的“新冠顾问小组”,规划科学的、协调的风险管理措施方面的指导意见。欧盟的信息政策工具形成欧盟对于新冠危机的分布式认知能力,即对分布于网络的不同行为体的信息,实施“发现与追踪危机、判断和分析危机、最终到达决策制定的一系列信息上的和认识上的任务”。<sup>①</sup>

权威型政策工具的使用主要指对欧洲单一市场的规制,包括无条件禁止、禁止豁免、禁止许可和通知义务。<sup>②</sup> 欧盟在单一市场发展和监管方面具有较大的权力,一方面,欧盟委员会利用自身的单一市场权能,维持生产要素的自由流动,禁止成员国内部的出口限制行为,并且在必要情况下,实施医疗物资和疫苗的出口限制许可,体现出无条件禁止和禁止许可的权力。另一方面,国家补贴属于欧盟竞争政策的重要组成部分,需与欧洲单一市场的公平竞争相一致,因而受到严格限制。然而,为实现新冠疫情背景下的经济刺激,欧盟委员会及时通过《国家补贴临时框架》,允许成员国进行大规模的国家补贴,但具体的补贴项目仍然需要欧盟委员会的监管批准。《国家补贴临时框架》是一个软法工具,没有设定直接适用的规则。欧盟委员会借此阐明它同意授权国家补贴的条件,<sup>③</sup>通过调整国家补贴规则来适应新冠危机发展的现实,保障一个快速的、高效的欧盟委员会的批准程序,体现出欧盟在单一市场规制上的禁止豁免和通知义务的权力。此外,欧盟专门管理机构如欧洲药品局的药品和疫苗审批也是欧盟权威型政策工具的体现。

财力型政策工具的使用主要包括:启动成员国财政纪律的“总体豁免条款”、临时性的“下一代欧盟”复苏基金、常规性的 MFF 和欧洲中央银行的货币流动性支持。可以说,财力型政策工具使得国家财政与欧盟财政、财政政策与货币政策双管齐下,并且在政策工具修补与创新上同时着力。国家财政支出的大规模刺激是欧盟财力型政策工具的主要体现。鉴于此,欧盟第一次启动《稳定与增长公约》下的“总体豁免条款”,放松对于国家财政的纪律约束。欧盟在应对新冠危机时采用大规模的财政扩张,形成对国家财政的补充和结构性修补。为此,欧盟强化了常规预算支持手段和主体的 MFF,如对 MFF 开支的第一大类“单一市场、创新与数字”的 1328 亿欧元拨款再进行 106 亿欧元的增援。更关键的是,欧盟创新性地引入高达 7500 亿欧元的“下一代欧

<sup>①</sup> Chris Ansell et al., “Managing Transboundary Crises: Identifying the Building Blocks of an Effective Response System,” *Journal of Contingencies and Crisis Management*, Vol.18, No.4, 2010, p.201.

<sup>②</sup> Evert Vedung, “Policy Instruments: Typologies and Theories,” p.42.

<sup>③</sup> Jose Luis Buendia and Angela Dovalo, “State Aid versus COVID-19: The Commission Adopts a Temporary Framework,” *European State Aid Law Quarterly*, Vol.19, Issue.1, 2020, p.4.

盟”复苏基金,主要以拨款和贷款形式对成员国进行财政支援。此外,欧盟的货币政策与财政政策之间形成强势互补关系,<sup>①</sup>欧洲中央银行启动支持流动性的“大流行紧急购买计划”。这是一个临时性的、非常具有扩张性的资产购买计划,从2020年3月的7500亿欧元额度到6月增加6000亿欧元、12月再次增加5000亿欧元,总额达到1.85万亿美元,给困难时期的欧元区提供了关键支持,稳定了金融市场并阻止了全面金融崩溃,<sup>②</sup>成为新冠危机应对中的一种特殊的财力型政策工具。

组织型政策工具的使用不是直接提供公共物品和服务,而是对成员国的政策与行动协调,由成员国来提供公共物品和服务。在欧盟背景下,成员国之间的行动协调不是简单的国家间合作,因为“合作”通常代表的是“松散的、灵活的、不受约束的集体行动……以应对所选择的问题”,<sup>③</sup>“协调”则意味着“成员国政府之间的制度化互动,以对越来越多的政策进行集体决策”。<sup>④</sup> 欧盟新冠危机治理中的组织型政策工具的使用主要依赖于欧盟机构之间的程序合作,通过建议、通报、指导意见、行为守则、路线图等“软法”,协调成员国的新冠危机应对措施,主要包括团结互助行动和新冠封锁的退出战略。

在欧盟内,“成员国之间的团结仍然是《里斯本条约》中团结原则的最重要的维度”;<sup>⑤</sup>《欧洲联盟运行条约》第122条、第222条“团结条款”要求在困难情形下,成员国应采取集体行动和团结互助,并且通过“民事保护机制”协调这一援助。为此,欧盟委员会通过卫生安全委员会来协调成员国的应对措施,主要是发布协调成员国跨界医疗合作紧急援助的指导意见,由欧盟成员国落实基于团结的医疗互助行动。欧盟委员会发布解除欧盟范围的新冠封锁的路线图,动员成员国解除限制措施,再由欧盟理事会协调达成新冠封锁的退出战略。虽然组织协调中的软法工具缺乏正式的法律效力,但仍然具有显著的实践效果,<sup>⑥</sup>也成为欧盟体系内的政府间团结原则的体现。欧盟组织协调新冠危机应对所表现的能力,抵消了先前关于欧盟存在价值的质疑,向公众传达了跨界联合和协调的重大信号。“欧洲团结追踪”的可视化数据显示,欧洲团结的

<sup>①</sup> Thomas Marmefelt, “COVID-19 and Economic Policy toward the New Normal: A Monetary-Fiscal Nexus after the Crisis?” EPRS Study, November 2020, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/658202/IPOL\\_STU\(2020\)658202\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/658202/IPOL_STU(2020)658202_EN.pdf).

<sup>②</sup> Christine Lagarde, “One Year of the PEPP: Many Achievements but No Room for Complacency,” The ECB Blog, 22 March 2021, <https://www.ecb.europa.eu/press/blog/date/2021/html/ecb.blog210322~7ae5eca0ee.en.html>.

<sup>③</sup> Sergio Fabbrini, *Which European Union? Europe after the Euro Crisis*, Cambridge University Press, 2015, p.xxix.

<sup>④</sup> Ibid., p.xxx.

<sup>⑤</sup> 杨国栋:《法律视野下的欧盟团结原则——兼论欧盟及成员国防疫纾困措施的合法性》,第86页。

<sup>⑥</sup> Chris Tollefson et al., “Symposium Overview: Conceptualizing New Governance Arrangements,” *Public Administration*, Vol.90, No.1, 2012, p.3.

焦点、广度和深度在新冠危机进程中不断拓展,欧洲一体化并没有失败。<sup>①</sup> 欧盟的组织协调还克服了成员国危机应对上的时间非同步性,实现在时间同步基础上的空间上的政策一致。

可见,欧盟在第一阶段的新冠跨界危机治理中,主要使用的政策工具是针对单一卫生政策系统的信息型政策工具;从第二阶段开始,逐渐转向使用跨越卫生政策系统的四类政策工具:信息型政策工具和组织型政策工具是新冠卫生危机治理方面的持久手段,权威型政策工具和财力型政策工具则在新冠经济危机治理中得到重视。权威型政策工具和财力型政策工具体现的是欧盟新冠危机应对的政策管理维度,信息型政策工具和组织型政策工具体现的则是危机应对的政策协调维度。

### 三 欧盟新冠危机治理的政策工具组合及治理类型演变

政策工具作为治理的手段,在治理结构保持不变的情况下,根据政策工具的目标、层面、子系统的不同组合,形成治理实施的八种类型,如表 1 所示。

表 1 治理实施的基本工具组合类型

维度	治理类型							
	1	2	3	4	5	6	7	8
多层面	否	否	否	否	是	是	是	是
多政策子系统	否	否	是	是	否	否	是	是
多目标	否	是	否	是	否	是	否	是
	简单的单一层面工具组合	复杂的单一层面工具组合	简单的单一层面政策组合	复杂的单一层面政策组合	简单的多层面工具组合	复杂的多层面工具组合	简单的多层面政策组合	复杂的多层面政策组合

资料来源:Michael Howlett and Pablo del Rio, “The Parameters of Policy Portfolios: Verticality and Horizontality in Design Spaces and Their Consequences for Policy Mix Formulation,” *Environment and Planning C: Government and Policy*, Vol.33, No.5, 2015, p.1237。

<sup>①</sup> Claire Busse et al., *European Solidarity Tracker*, European Council on Foreign Relations, June 2020, <https://www.ecfr.eu/solidaritytracker>.

在这八种类型中,单一政策系统下的组合是“工具组合”,涉及多个政策系统的组合则是“政策组合”,<sup>①</sup>本研究将之统称为“政策工具组合”,在论及具体的特定类型时再进行必要的区分。“简单的”与“复杂的”之间的区分在于目标是单一的还是复合的。单一层面与多层面的区分在于治理行为体是一个层面还是多个层面。因此,根据这八种治理类型,可以观察到治理结构稳定的表象之下,政策工具组合的改变所展现的治理进程的具体变化,呈现出细致的“动静结合”的欧盟新冠危机治理样貌。

在新冠危机应对的第一阶段,危机主要被限定在“卫生危机”的话语框架内,其政策工具的选择因而在单一卫生政策中。同时,其政策目标关注卫生安全,不具有多目标的维度。而在政策工具选择层面上,权威、财力、组织的政策工具是在独立的成员国层面实施的,唯有信息型政策工具主要由欧洲疾控中心、欧盟委员会和成员国卫生管理机构共同实施,具有一定的多层面维度。总体而言,政策工具的多层面维度较弱。将这三个维度结合起来看,第一阶段的治理类型可以界定为弱化的第五种治理类型——程度较轻的“简单的多层面工具组合”,欧盟新冠危机治理主要是欧盟信息支持下的单个成员国的“孤岛治理”。

随着时间的推移,新冠危机不再只是一个卫生安全问题,还涉及经济安全、社会稳定、欧盟制度的存在价值等,欧盟对新冠危机的界定从卫生安全范式转向卫生健康与社会经济发展、人权保护等综合范式。危机应对目标不仅是卫生维度的人的安全和国家安全,而且是经济与社会维度的人的发展、政治与基本权利维度的人权保护等。基于对新冠危机界定的变化,欧盟的政策重点从最初的对新冠卫生紧急事件的辅助支持,扩展到高水平的卫生保障、经济救助和复苏、欧盟及成员国的民主制度与生活方式的拯救与维持,具有典型的多目标的维度。

基于新冠危机治理的多目标要求,以及新冠危机发展具有的跨越多个功能性政策领域的跨界危机属性,欧盟体系内的多层行为体,主要是欧盟机构和成员国政府、次国家政府协同参与新冠危机治理的进程,选择覆盖多个政策子系统如卫生、经济等领域的信息、权威、财力和组织四种政策工具,并且根据新冠危机发展阶段的重点目标变化调整政策工具组合的优先事项,如早期的以卫生抗疫为重点、后来的以缓疫基础上的社会经济复苏为重点,政策工具选择向卫生到经济的政策子系统扩展,具有多政策的维度。

在每一种政策工具的运用上,则至少包括欧盟机构与成员国的共同参与,具有多

---

<sup>①</sup> Michael Howlett and Pablo del Rio, “The Parameters of Policy Portfolios: Verticality and Horizontality in Design Spaces and Their Consequences for Policy Mix Formulation,” p.1237.

层面的维度。具体来说,信息政策工具的参与主体是成员国卫生机构,以及欧洲疾控中心、欧盟委员会、卫生安全委员会这些欧盟机构。权威型政策工具主要是欧盟委员会对于单一市场的竞争规制,成员国政府负责竞争规制下的国家补贴计划的实施。财力型政策工具则由欧盟委员会、欧洲议会和欧盟理事会进行立法决策,成员国政府进行执行和管理,或由超国家的独立机构欧洲中央银行进行货币量化宽松的操作。组织型政策工具则是欧盟委员会和欧盟理事会借助软法形式协调成员国之间的应对行动,主要由成员国提供服务。因此,欧盟新冠危机治理的四类政策工具都不同程度地包含成员国政府与欧盟机构、欧盟专门机构的决策或执行参与,具有多层面的维度。

由上可以发现,欧盟新冠危机应对的第二阶段开启了一个新的治理类型:包含多目标、多政策、多层面三个维度的第八种治理类型——复杂的多层面政策组合。相较于第一阶段的简单的多层面工具组合来说,第二阶段在治理形式和程度上都是向更高层次发展,有助于克服早期的“治理失灵”,是欧盟体系在应对新冠危机时的治理进展。

同时,在治理类型的发展方面,欧盟不仅在时间推移过程中适时地引入必要的政策工具,而且在政策工具使用过程中需要确保政策之间的互补性,以及必要的政策工具修补或创新。必要地、适时地选择某种政策工具固然是新冠的跨界危机属性使然,但政策工具搭配所要求的工具选择上的充分性、连贯性、一致性<sup>①</sup>还是需要多层面行为体的有意设计。如实施作为权威型政策工具的《国家补贴临时框架》时,因为成员国之间的财力的差异、特定成员国的大量资本注入,可能导致严重的竞争扭曲,<sup>②</sup>增加欧盟内部的不平衡。如果成员国政府不能就预算风险共担达成一致的话,源于国家补贴的不对称竞争将会加重,<sup>③</sup>因此,欧盟在财力型政策工具的使用方面注重加强财政补偿,尤其是“下一代欧盟”复苏基金的引入。欧盟新冠危机应对的新卫生政策议程的跟进、基于市场的和基于财政的卫生关联措施的强化,都是在确保政策工具之间的一致性和充分性。可见,欧盟新冠危机治理的多个政策工具在实现政策目标是互补的而非冲突的。

新冠危机下的欧盟政策工具的组合使用还具有较高程度的政策修补或创新成分,突出体现在财力型政策工具的使用方面,包括 MFF 的总体数量的提升、作为预算核心

<sup>①</sup> Michael Howlett and Jeremy Rayner, “Design Principles for Policy Mixes: Cohesion and Coherence in ‘New Governance Arrangements’,” p.6.

<sup>②</sup> Alfonso Lamadrid de Pablo and Jose Luis Buendia, “A Moment of Truth for the EU: A Proposal for a State Aid Solidarity Fund,” *Journal of European Competition Law & Practice*, Vol.11, No.1-2, 2020, p.1.

<sup>③</sup> Ibid.

自有财源的国家贡献的上限比例提高,以及对于卫生项目的预算支出的大幅增加。例如,MFF 的支付性拨款的自有财源上限从之前的欧盟国民总收入的 1.23% 提高至 1.40%,<sup>①</sup>并且引入一个新的自有财源——一次性塑料包装税;新卫生项目“健康欧盟”(EU4Health)成为分开的、独立的卫生项目,投入 53 亿欧元,聚焦于加强卫生体系的韧性、促进卫生部门的创新。<sup>②</sup>

欧盟对于财力型政策工具的创新则体现在“下一代欧盟”复苏基金的创造性引入。“下一代欧盟”是欧盟委员会基于《欧洲联盟运行条约》第 122 条的政策工具的创新,使得欧盟有史以来第一次被允许将借款用于财政支出,表明一定程度的财政分担,打破了欧洲一体化道路上的两个历史禁忌——反对欧盟共同发债和抗拒明确的国家间财政转移,标志着欧盟朝着共同债务迈出第一步。欧债危机期间的“欧洲经济复苏计划”(European Economic Recovery Plan)只是协调国家的财政刺激一揽子计划,财政资助由每个成员国自己提供,“下一代欧盟”则建立起一种共同资助模式来支持欧盟内的政府支出和改革。<sup>③</sup>为了支付“下一代欧盟”中的贷款部分的成本,暂时将自有财源占成员国国民总收入比例的上限提高 0.6%。<sup>④</sup>

因此,通过对政策工具选择与组合的分析,我们可以发现,欧盟新冠危机治理从最初的程度较轻的、简单的多层面工具组合的孤岛式国家治理,发展到复杂的多层面政策组合的欧盟治理,并且对政策工具进行必要的修补或创新,反映出在欧盟治理体系与结构总体稳定的背景下,其治理类型正在发生变化,这实际上是欧盟面对新冠跨界危机时在治理手段上的调适与进步。

#### 四 欧盟新冠危机治理的政策工具组合类型分析

欧盟在没有发生治理体系结构变革和与成员国之间进行权能重组的情况下,通过政策工具的选择与组合来实现新冠跨界危机治理的调适与进步,说明欧盟是在现有的治理体系框架下,尽量有效地“消化”新冠跨界危机,这也体现出欧盟新冠危机治理的政策工具形成和依赖于现有的治理体系结构。欧盟新冠危机治理的政策工具组合类

<sup>①</sup> European Commission, “Revenue Ceilings,” [https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/revenue/revenue-ceilings\\_en](https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/revenue/revenue-ceilings_en).

<sup>②</sup> European Commission, “EU4Health Programme for a Healthier and Safer Union,” [https://ec.europa.eu/health/sites/default/files/funding/docs/eu4health\\_factsheet\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/health/sites/default/files/funding/docs/eu4health_factsheet_en.pdf).

<sup>③</sup> Alessandro Giovannini et al., “The Fiscal Implications of the EU’s Recovery Package,” *ECB Economic Bulletin*, Issue 6, 2020.

<sup>④</sup> European Commission, “Revenue Ceilings”.

型的变化还表明,跨界危机属性要求跨越政策子系统、多层面、多目标的政策工具输出。因此,欧盟治理体系的结构以及新冠危机的政策问题属性即跨界危机属性,共同决定了新冠危机治理的政策工具的选择与组合,具体逻辑如图1所示。

图1 欧盟新冠危机治理的政策工具选择逻辑



资料来源:Michael Howlett, “Governance Modes, Policy Regimes and Operational Plans: A Multi-Level Nested Model of Policy Instrument Choice and Policy Design,” *Policy Sciences*, Vol.42, No.1, 2009, p.85。作者略有修改。

由此可见,政策问题属性会影响政策工具的选择,同时,政策工具选择也受制于治理模式的结构与进程,政策工具作为中间变量,反映政策问题及其治理模式的内在变化。欧盟新冠危机治理的政策工具选择的具体分析如下。

首先,政策问题的属性形成对于政策工具的选择需求。欧盟新冠危机的跨界危机属性需要一种应对跨界棘手问题、更具整合性的治理安排。新冠危机破坏经济、社会和政治体系,具有复杂政策问题的特征:多维的政策领域、难以测度和预测、暴露潜在的国家—社会紧张关系和治理能力有限。<sup>①</sup>新冠危机跨越欧盟成员国的既定管辖权边界、治理层面和政策领域,以卫生危机为基底,发展成为涵盖全欧盟、全政策领域、全进程的综合重大跨界危机。这样的跨界危机对于政策应对的需求显然是多目标、多层面、多政策系统的政策工具选择与组合,包含跨越政策子系统的横向组合、跨越治理层面的纵向组合,需要成员国国家能力的跨界集合、成员国之间的信任与团结互助、欧盟制度体系的集体协调,通过欧盟特色的复杂多层治理提供国家治理的补充和增益。

<sup>①</sup> Ola G. El-Taliawi and Kris Hartley, “The COVID-19 Crisis and Complexity: A Soft Systems Approach,” *Journal of Contingencies and Crisis Management*, Vol.29, No.1, 2021, p.104.

其次,治理体系决定政策工具的实际供给。欧盟的政策工具选择受到治理体系的结构特征的塑造,<sup>①</sup>欧盟治理的结构模式限定了政策工具的实际选择及其组合方式。欧盟体系的结构特征是“多层政治体系”<sup>②</sup>即制度安排的多层特点,除成员国以及代表成员国利益的欧盟政府间机构参与,超国家的欧盟机构也发挥相应作用,“欧盟治理的超国家特征和多层面特征创造了复杂的行为体互动网络,塑造和重塑跨越国家边界的欧盟集体行动”。<sup>③</sup>同时,欧盟并非铁板一块的治理体系,而是一个因政策领域的权能划分而存在差异化的治理体系,<sup>④</sup>从而具有不同的治理模式。具体来说,欧盟治理体系中的三种治理模式塑造着欧盟政策进程,分别是政府间谈判模式(intergovernmental negotiation)、共同决策模式(joint decisions making)和超国家集权模式(supranational centralization)。<sup>⑤</sup>

政府间谈判模式排斥超国家的集权,强调成员国政府之间的谈判。在该模式下,决策并不形成欧盟层面的法律,或由欧洲理事会和欧盟理事会以一致同意的方式进行,或通过协调成员国的行动、创造相互学习的条件,从而达到某种程度的自愿政策趋同,欧盟卫生政策即属于此模式。共同决策模式是传统的“共同体方式”,主要由欧盟委员会提案、欧盟理事会和欧洲议会经由普通立法程序通过提案成为立法,再由欧盟委员会监督成员国实施。因此,共同决策模式结合了政府间谈判和超国家集权的要素,其实质是超国家的共同决策,进一步凸显了超国家集权所投射的科层制特点,<sup>⑥</sup>“政策选择取决于制度资源和超国家行为体的战略、成员国政府之间的偏好汇聚”,<sup>⑦</sup>欧盟单一市场政策、欧盟预算属于此模式。超国家集权模式指的是超国家机构拥有独立于成员国采取强制法律的决定,欧盟竞争政策和货币政策均属于此模式。欧盟委员会在单一市场的竞争政策中发挥类似于政府行为体的政策决定与执行作用,成员国将政治权威让渡给独立的欧洲中央银行负责货币政策。

① Kenneth I. Hanf and Laurence J. O' Toole, "Multilevel Governance Networks and the Use of Policy Instruments in the European Union," in Hans Th. A. Bressers and Walter A. Rosenbaum, eds., *Achieving Sustainable Development: The Challenges of Governance across Social Scales*, Praeger, 2003, p.258.

② Fritz W. Scharpf, "Community and Autonomy: Multilevel Policy-Making in the European Union," EUI Working Paper RSC, No.94/1, European University Institute, 1994, p.12.

③ Susana Borrás, "Governance Networks in the EU: The Case of GMO Policy," in Martin Marcussen and Jacob Torging, eds., *Democratic Network Governance in Europe*, Palgrave Macmillan, 2007, p.232.

④ Dirk Leuffen et al., *Differentiated Integration: Explaining Variation in the European Union*, Palgrave Macmillan, 2013, p.1.

⑤ Fritz W. Scharpf, "Notes toward a Theory of Multilevel Governing in Europe," *Scandinavian Political Studies*, Vol.24, No.1, 2001, p.6.

⑥ Tanja Borzel, "European Governance: Negotiation and Competition in the Shadow of Hierarchy," *Journal of Common Market Studies*, Vol.48, No.2, 2010, p.200.

⑦ Fritz W. Scharpf, "Notes toward a Theory of Multilevel Governing in Europe," pp.12-13.



这三种治理模式总体上决定了欧盟治理的政策工具基本上由政府行为体供给,“有组织地让私营行为体参与进来的网络治理在欧盟治理中难以找到”。<sup>①</sup>虽然私营行为体试图利用欧盟的政策制定和执行网络来影响欧盟机构的决策制定,但是私营行为体的作用仅限于意见咨询,在决策制定上并不具有正式决定权。因此,欧盟新冠跨界危机治理的政策工具的多层面维度主要是成员国政府与欧盟机构在政策工具选择上的互动,这又进一步取决于新冠危机所涉及的不同政策子系统内的欧盟与成员国之间的权能划分。具体来说,欧盟新冠危机治理的政策工具选择从根本上而言受制于欧盟在卫生、预算、单一市场、经济治理等政策领域权能分配的“宪法上的不对称”。<sup>②</sup>

准宪法性的《欧洲联盟运行条约》第168条是欧盟卫生政策的法律基础,明确规定公共卫生属于成员国权能,排除成员国之间的法律和监管的任何形式的统一,但也授权欧盟通过协调成员国行为来发挥补充和支持作用,<sup>③</sup>因而欧盟缺乏应对新冠危机的卫生政策的强制权威。2013年《严重跨界卫生威胁决定》提供在跨界卫生威胁的危机备战和应对上的欧盟行动框架,<sup>④</sup>其核心功能是信息管理。同时,“团结条款”又使得欧盟可以最大程度上发挥协调成员国行动的作用,在成员国的卫生互助、协调统一新冠疫情限制措施和退出战略上发挥补充和支持作用。新冠危机发生以来,成员国似乎没有政治意愿将卫生权能移交至欧盟层面,并未考虑通过可能的欧盟条约修改改变欧盟卫生权能的倡议,在目前进行的关于可能进行欧盟条约修改的“欧洲未来大会”上,即使是联邦主义者的主张,也并不包含欧盟层面的卫生政策的提案。<sup>⑤</sup>因此,就欧盟新冠危机的应对实践与变革创新而言,主流观点并未主张将成员国公共卫生主权让渡给欧盟超国家机构,更多的是强调欧盟的协调作用。这种卫生政策上的主导认知与欧盟运行规范使得欧盟在应对新冠跨界危机时,使用的主要政策工具是信息型与组织型政策工具,权威型政策工具基本被排除,政府间谈判成为组织型政策工具使用过程中的突出现象。

<sup>①</sup> Tanja Borzel, “European Governance: Negotiation and Competition in the Shadow of Hierarchy,” *Journal of Common Market Studies*, Vol.48, No.2, 2010, p.191.

<sup>②</sup> Carsten Stroby Jensen, “While We are Waiting for the Superbug: Constitutional Asymmetry and EU Governmental Policies to Combat Antimicrobial Resistance,” *Journal of Common Market Studies*, Vol.58, No.6, 2020, pp.1361-1376.

<sup>③</sup> The European Union, “Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union,” Official Journal of the European Union, C 202, 7 June 2016.

<sup>④</sup> The European Union, “Decision No 1082/2013/EU of the European Parliament and the the Council of 22 October 2013 on Serious Cross-Border Threats to Health and Repealing Decision No 2119/98/EC,” Official Journal of the European Union, L 293, 5 November 2013.

<sup>⑤</sup> Union of European Federalists, “Conference of the Future of Europe: What Do Federalist Propose?” <https://www.federalists.eu/conference-on-the-future-of-europe/our-proposals>.

面对欧盟在卫生权能方面的严重不足,欧盟机构诉诸《欧洲联盟运行条约》第114条的单一市场法律基础来制定关乎卫生领域的立法,这一做法的理由是公共卫生保障是单一市场运行的关键影响因素,“内部市场给欧盟提供了强大的和广泛的权能来采取卫生领域的措施”。<sup>①</sup>而在单一市场领域,欧盟具有共享权能,在竞争政策上更是具有独享权能,因此,这种运行规范使得欧盟应对新冠危机的经济能力主要是规制性能力,较多采取立法和行政决定的方式进行管理,共同决策和超国家集权决策成为权威型政策工具使用的突出特点。欧盟预算作为既定的、独立于国家预算的财政工具,由欧盟委员会、欧盟理事会和欧洲议会共同决定,是典型的受制于超国家背景下的共同决策模式,因此,超国家机构希望加大欧盟预算的工具力度来应对新冠经济危机,但成员国的政府间谈判则是对其增幅进行限制,从而形成财力型政策工具上的适度强化。此外,具有独立权威的机构如欧洲中央银行基于政策需求,采取自身认为必要的政策决策,提供类似于量化宽松的货币政策行动,对欧盟单一市场进行流动性支持,超国家的集权决策成为财力型政策工具中货币政策的突出特点。因此,新冠跨界危机的经济方面的政策工具选择主要是共同决策模式或超国家集权下的权威型和财力型政策工具。

最后,治理行为体的主动作为会形成一定空间的政策工具修补或创新,欧盟委员会与欧洲理事会形成的“新政府间主义”式的串联行动合力,成为欧盟新冠危机治理的政策工具修补或创新的无可替代的制度推动力。《里斯本条约》“将欧洲理事会正式转变为欧盟的一个政治性的行政机构,同时确认欧盟委员会是欧盟的技术性的行政机构”,<sup>②</sup>由此,“建立起一个管理欧盟政策的四方制度框架:两院制的立法机构加上双重行政机构”。<sup>③</sup>自欧债危机以来,新的欧洲理事会主导的危机治理加强了欧盟委员会的作用,形成新的制度领导力,<sup>④</sup>这相当程度上是因为在政策发起过程中,欧盟委员会的立法提案越来越多地反映欧洲理事会的政治诉求,欧洲理事会与欧盟委员会形成一种“竞争性合作”关系,<sup>⑤</sup>成为多重危机时代的欧盟治理的制度领导力核心来源,也

<sup>①</sup> Vincent Delhomme, “Emancipating Health from the Internal Market: For a Stronger EU (Legislative) Competence in Public Health,” *European Journal of Risk Regulation*, Vol.11, No.4, 2020, p.750.

<sup>②</sup> Sergio Fabbrini, “Intergovernmentalism and Its Limits: Assessing the European Union’s Answer to the Euro Crisis,” *Comparative Political Studies*, Vol.46, No.9, 2013, p.1006.

<sup>③</sup> Ibid.

<sup>④</sup> Derek Beach and Sandrino Smeets, “New Institutional Leadership—How the New European Council-dominated Crisis Governance Paradoxically Strengthened the Role of EU Institutions,” *Journal of European Integration*, Vol.42, No.6, 2020, pp.837–854.

<sup>⑤</sup> Sergio Fabbrini, “Intergovernmentalism and Its Limits: Assessing the European Union’s Answer to the Euro Crisis,” p.1007.

成为欧盟新冠危机治理的财力型政策工具修补与创新的核心动力。欧盟所允许的由成员国进行大规模的国家补贴行动可能导致成员国之间发展差距的扩大,潜在损害单一市场的竞争完整性,而欧盟宏观政策应对的主要工具——欧洲中央银行的货币政策——发挥得更多的是经济稳定的作用,并不能有效应对结构性失衡问题。为此,新冠危机应对第一次引入了类似于欧盟债券的“下一代欧盟”复苏基金,着力于再分配问题。“下一代欧盟”旨在减轻新冠危机对成员国的非对称性影响,这在很大程度上归功于欧盟委员会的创新行动,将“下一代欧盟”基金划分为“预算外的”部分,绕过棘手的《欧洲联盟运行条约》第310条所要求的欧盟预算平衡原则。随后,“下一代欧盟”方案在欧洲理事会经过有史以来最长时间的会议讨论,尤其是法德等支持国家与“节俭国家”之间的艰难谈判,最终于2020年7月21日达成共识。可以说,正是成员国与欧盟机构的积极作为,才实现了新冠危机治理的财力型政策工具的修补与创新。

综上所述,新冠危机作为综合性跨界危机的政策问题属性形成政策工具的需求逻辑:新冠危机治理需要具有多层面行为体参与、多目标、多政策系统的政策工具组合;欧盟治理体系的结构模式则提供限定具体政策工具选择的供给逻辑:政府间谈判模式、共同决策模式和超国家集权模式使得参与新冠危机治理进程的多层面行为体主要局限于欧盟机构和成员国政府,并基于具体政策领域的权能划分。欧盟新冠危机治理的卫生政策工具主要是信息型和组织型政策工具,这一选择基本符合以国家行为体为基础的政策执行偏好;而在经济方面的政策工具主要是权威型和财力型政策工具,这一选择基本符合以欧盟行为体为基础的政策执行偏好。

## 结 语

欧盟新冠跨界危机治理的政策工具选择与组合表明,在治理体系未发生结构性变革的情况下,欧盟针对新冠危机展现出灵活的适应力,并且在不同政策领域之间展现了差异性。<sup>①</sup>新冠跨界危机无疑成为欧盟治理进程中的一个关键节点,欧盟利用危机治理的机遇发展或创新政策工具,从而带来欧盟治理的变化,但随之而来的问题是:新冠危机给欧盟治理带来的变化是范式性的改变、渐进深化、维持现状还是倒退,最终推动欧洲一体化的深化、差异化还是去一体化?<sup>②</sup>要准确全面地回答这一问题,需要回

<sup>①</sup> Sarah Wolff and Stella Ladi, “European Union Responses to the Covid-19 Pandemic: Adaptability in Times of Permanent Emergency,” *Journal of European Integration*, Vol.42, No.8, 2020, p.1026.

<sup>②</sup> Vivien A. Schmidt, “Theorizing Institutional Change and Governance in European Responses to the Covid-19 Pandemic,” *Journal of European Integration*, Vol.42, No.8, 2020, p.1178.

到新冠危机对于四类政策工具的影响中进行考察。

欧盟新冠危机治理进程中的信息型政策工具的使用基本沿袭现存的制度设计,可视为治理上的维持现状,但目前欧盟委员会提出一些长远的政策改革建议如“欧洲卫生联盟”倡议强化欧盟机构的信息管理职能,具体立法操作则是新的《严重跨界卫生威胁条例》<sup>①</sup>提案。新提案强制成员国每两年报告一次国家备战和应对规划及实施情况、建立欧盟委员会正式识别欧盟层面的公共卫生紧急事件的法律基础,这些强化行动可以视为未来欧盟治理在信息政策工具上的渐进深化,但对欧盟参与世界卫生组织的多边治理而言则可能是轻微倒退。目前,欧盟依赖于世界卫生组织宣布的公共卫生紧急事件以进一步采取措施。而在《严重跨界卫生威胁条例》框架下,欧盟委员会将基于咨询委员会的专家意见正式识别和宣布欧盟范围的公共卫生紧急事件,这实际上从世界卫生组织手中拿走部分信息管理权,削弱了世界卫生组织的核心治理能力。

权威型政策工具的使用主要是对于原有规则的新解释与适用,通过“总体豁免”《稳定与增长公约》的财政纪律规则、暂停竞争政策下的国家补贴规则,改变了欧盟长期以来的监管操作。诚然,这是重大危机下的非常规操作,但其实质是深入和强化欧盟通过竞争政策促进和保护欧洲产业的趋势,可以视之为政策工具修补意义上的治理渐进深化。

而在财力型政策工具方面,“下一代欧盟”复苏基金第一次允许欧盟层面的债务由欧盟自有财源来负担,这是对欧债危机以来的欧盟经济治理的重大突破。虽然复苏基金是临时性的,并未形成常设的欧盟统一财政,但它打破了欧盟长期固守的财政政策中心化与债务共担禁忌,形成新的观念共识,是欧盟财政一体化的制度萌芽。因此,这一治理改变可以说是范式性的改变。而欧盟常规预算中的“健康欧盟”项目的强化、欧盟自有财源的若干改革等只是治理的渐进深化,未发生范式性的改变。

组织型政策工具具有尊重成员国多样性、形成欧盟协调行动的特点,恰恰是欧盟最具弹性操作空间的政策工具。新冠危机提醒欧盟需要改进组织型政策工具的使用效率,为此,《严重跨界卫生威胁条例》希望通过欧盟委员会正式宣布欧盟层面的公共卫生紧急事件,以便快速及时地启用组织型政策工具,提升卫生危机治理能力,同时强化欧洲疾病预防控制中心和欧洲药品局的协调作用。另外,欧盟已经将危机治理中的组织协调成果如医疗物资的战略储备、新冠疫苗的集体采购与分发等做法惯例化。因此,欧盟

<sup>①</sup> European Commission, “Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council on Serious Cross-Border Threats to Health and Repealing Decision No 1082/2013/EU, COM(2020)727 Final,” Brussels, 11 November 2020, [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9ac56db8-24e6-11eb-9d7e-01aa75ed71a1.0001.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9ac56db8-24e6-11eb-9d7e-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF).

新冠危机治理在组织政策工具方面呈现出灵活性基础上的若干创新做法,可以视为治理上的渐进深化。

综合四类政策工具的现有治理与未来改革趋势,可以发现,新冠危机对于欧盟治理的整体影响为全面的渐进深化、局部的范式性改变,并且加深欧盟的差异性一体化趋势,即欧盟政策领域之间的治理改进的差异化程度有所扩大。

可见,新冠危机再次揭示出欧盟治理的某些稳定特质:危机驱动的治理改进、一体化的差异化趋势,同时,多样化的政策工具运用也揭示欧盟治理的混合特征,如多层面性、“共同体方式”中超国家行为体的关键作用、规制政治、集中的跨政府主义、对特定专门机构的制度权力授权等。<sup>①</sup> 欧盟的治理转向是持续性的变革,新旧治理模式不是相互排斥,而是倾向于混合。<sup>②</sup> 透过政策工具的选择解释可以发现,权能划分差异导致的欧盟“多中心”治理<sup>③</sup>模式下,新冠危机治理是传统的“共同体方式”、政府间谈判、超国家集权和新型治理模式的混合,不会走向某种单一形态的治理模式:权威型政策工具的运用表明欧盟治理仍然具有“规制国家”<sup>④</sup>的特征;组织型政策工具中的“开放性协调方式”等新型治理模式主要是应对陷入僵局共同体决策模式,实现欧盟成员国之间的协调行动。

所有这些变革描绘出一幅令人欣喜的欧盟新冠危机治理图景:新冠危机并没有导致欧盟的去一体化趋势,尤其是未受到政治化动力的消极影响。欧洲一体化虽然饱受“政治化”之苦,但在新冠危机治理中,欧盟机构之间、成员国之间的快速密切合作似乎表明官僚政治、政党政治和大众政治的干扰较小;欧盟委员会的行动几乎没有遭遇政治抵抗,新冠危机的跨界卫生属性也未受挑战;即使是在打破财政政策一体化的禁忌方面,“下一代欧盟”也顺利完成程序要求而得以实施。但这并不意味着“政治化”真的退出新冠危机治理,欧盟改革的重要立法《严重跨界卫生威胁条例》援引的是欧盟的辅助性原则和比例性原则,而在辅助性原则的适用上,成员国议会具有决定权,政党政治和大众政治的影响可能届时才会真正浮现出来。

因此,新冠危机对于欧盟治理的一体化、差异化、混合特征、“政治化”均具有程度不等的影 响,它们最终导向反思欧洲一体化与成员国之间的关系,毕竟欧盟治理具有

---

<sup>①</sup> Beate Kohler-Koch and Berthold Rittberger, “Review Article: The ‘Governance Turn’ in EU Studies,” *Journal of Common Market Studies*, Vol.44, Annual Review, 2006, p.33.

<sup>②</sup> Laurie Boussaguet et al., “The ‘Governance Turn’ Revisited,” in Renaud Dehousse, ed., *The “Community Method”: Obstinate or Obsolete?* Palgrave Macmillan, 2011, p.186.

<sup>③</sup> Marks Jachtenfuchs, “Theoretical Perspectives on European Governance,” *European Law Journal*, Vol.1, No. 2, 1995, pp.115-133.

<sup>④</sup> Giandomenico Majone, *Regulating Europe*, Routledge, 1996.

引导欧洲民族国家转型的内在逻辑。在欧盟体系中,国家从“民族国家”(nation-states)变身“成员国家”(member states),<sup>①</sup>展现出混合的国家特质,面对重大危机,它们很容易转向传统的和谋求自主的“民族国家身份”。因此,在新冠危机暴发初期,有些人哀叹欧盟团结和善意的缺失、悲观地警告欧洲政治生活“再国家化”。然而,新冠危机的治理实践恰恰表明,没有欧盟的支持,成员国很难成功管理“巨型跨界危机”,且新冠危机的跨界属性使得欧盟必定参与其中,尤其需要欧盟治理来保障和实现国家间的政策一致性、行动协调性和进程同步性。而政策工具的运用也显示出欧盟制度具有稳定与调适的韧性,不会走向制度崩溃。新冠危机再次表明,欧盟与成员国已经成为一个彼此嵌入的“共生体系”,将欧盟政治与成员国政治隔离开来的做法已经不合时宜。欧盟与成员国灵活地通过政策工具的组合使用与修补创新来应对新冠危机,是二者走向更加成熟的关系的体现,也再次昭示欧盟并不是一个要废除民族国家或压制国家主权的联邦制怪兽,<sup>②</sup>仍然具有“民族国家的欧洲式拯救”<sup>③</sup>意义。

欧盟的缔造先驱让·莫内(Jean Monnet)认为,“危机铸就欧洲,欧洲将是解决危机的方案的合力结果”,<sup>④</sup>新冠危机正是锻造新欧洲的一个历史契机,其对欧盟治理进程与结构的影响需要在一个长时段的视野中进行考察。政策工具的视角能够深入观察到欧盟危机治理的不同面向的解决方案的探索过程,进而理解欧盟治理的变化及其制约因素,从而展望塑造中的欧盟政策、政治与政体前景。因此,基于政策工具的欧盟新冠危机治理的分析和展望具有重要的知识增益,后新冠时代的欧盟治理反思与改进也将从政策工具视角的分析中受益良多。

(作者简介:石贤泽,对外经济贸易大学国际关系学院副教授;责任编辑:齐天骄)

<sup>①</sup> Christopher J. Bickerton, *European Integration: From Nation-States to Member States*, Oxford University Press, 2012.

<sup>②</sup> Leo McKinstry, “The EU has Revealed Its True Nature: A Federalist Monster that will Not Stop until Nations are Abolished,” *The Telegraph*, 7 April 2016, <https://www.telegraph.co.uk/news/2016/04/07/the-eu-has-revealed-its-true-nature-a-federalist-monster-that-wi/>.

<sup>③</sup> Alan S. Milward, *The European Rescue of the Nation-State* (Second Edition), Routledge, 2000.

<sup>④</sup> Jean Monnet, *Memoirs*, Collins, 1978, p.417.