

议题外溢与形式转换：理解欧洲一体化的动态视角^{*}

杨娜 程弘毅

内容提要：近年来，随着欧债危机、难民危机、英国脱欧等一系列新问题的出现，欧洲一体化进程面临着前所未有的挑战。该进程中的新现象表现为高低政治的“议题外溢”和超国家—政府间主义的“形式转换”，本文尝试将其置于一个动态的分析框架中进行讨论。欧盟的难民危机治理体现出高级政治领域从政府间形式向超国家形式的转变；新冠疫苗采购则是低级政治领域从超国家形式向政府间形式的转换；欧盟数字治理领域表现为超国家形式的治理从低级政治议题向高级政治议题的扩散；欧洲太空政策则可视作政府间治理形式从高级政治议题向低级政治议题的拓展。而商业利益、规范认同、制度依赖等因素的综合影响，可以对当前出现的一体化新现象进行解释。

关键词：欧洲一体化 政府间主义 超国家主义 高低级政治 差异性一体化

一 引言

欧洲一体化在广度和深度上可被视为区域合作和地区治理的实践样本。围绕欧洲一体化产生了大量的学理性讨论和研究，譬如政府间主义理论与超国家主义理论论战、以多层治理解析一体化实践、欧盟未来走向的规范性研究等，不同理论从多元视角提出了不同问题，并试图对欧洲一体化的动力、特征和影响做出回答。近年来，相关研究对欧债危机、难民问题、英国脱欧等影响欧洲一体化和欧盟治理的重大事件进行了原因分析、过程回溯和影响探究，产生了“差异性一体化”（Differentiated Integration）、“去一体化”（Disintegration）、“多速欧洲”（Multi-speed Europe）、“新政府间主义”

^{*} 本文系国家社会科学基金一般项目“新形势下中国和欧盟在非洲的竞争与合作关系研究”（项目批准号：20BGJ075）的阶段性成果。文责自负。

(New Intergovernmentalism)等新概念和新理论。^①可以发现,国家权力的回归、不同领域一体化程度的差异、整体一体化进程的反复已成为欧洲一体化研究的共识。自20世纪90年代自由政府间主义提出以来,用一个整体框架来解释欧洲一体化的“宏理论”鲜有发展,新的理论成果大多聚焦于具体领域的欧洲治理实践,或在差异性的基础上关注一体化和去一体化问题,但均未能形成一个解释力充分且包含众多领域的理论框架。之所以出现这种现象,是因为宏观理论的更新未能跟上欧洲一体化现实的新发展。聚焦具体问题的中观理论大量出现,反而导致理论“碎片化”和“马赛克”式的知识谱系,这样不仅加大了知识沟通与整合的难度,也使欧盟的发展方向更加不确定。^②在既有欧洲一体化理论的基础上,面对一体化进程中层出不穷的新现象,如何实现宏观解释框架与一体化新的现实发展相结合,从而使其更具解释力,是欧洲一体化研究应当关注的一个方向。

二 既有研究视角及其局限

本文从对一体化现象的解释、对一体化形式的讨论和对一体化影响因素的分析三个方面对既有研究进行回顾。

(一)对一体化现象的解释与高低级政治两分法

有的学者致力于探究欧洲一体化出现的原因和解释与一体化相关的各种现象。^③早期的研究对于一体化的解释产生了诸如新功能主义、政府间主义等经典宏观理论,所关注的核心问题与彼此争论的焦点在于:究竟是民族国家还是超国家机构在欧洲一体化进程中发挥着主导作用。^④不可否认,这类通过某一变量来解释普遍一体化实践

^① 相关研究参见 Benjamin Leruth, Stefan Gänzle and Jarle Trondal, “Exploring Differentiated Disintegration in a Post-Brexit European Union,” *Journal of Common Market Studies*, Vol.57, No.1, 2019, pp.1013-1030; María de la Esperanza Mata Pérez, Daniel Scholten and Karen Smith Stegen, “The Multi-speed Energy Transition in Europe: Opportunities and Challenges for EU Energy Security,” *Energy Strategy Reviews*, Vol.26, 2019, pp.1-6; Frank Schimmelfennig, “Brexit: Differentiated Disintegration in the European Union,” *Journal of European Public Policy*, Vol.25, No.8, 2018, pp.1154-1173; Philippe C. Schmitter and Zoe Lefkofridi, “Neo-Functionalism as a Theory of Disintegration,” *Chinese Political Science Review*, Vol.1, No.1, 2016, pp.26-27; Christopher J. Bickerton, Dermot Hodson and Uwe Puetter, “The New Intergovernmentalism: European Integration in the Post-Maastricht Era,” *Journal of Common Market Studies*, Vol.53, No.4, 2015, pp.703-722。

^② 贾文华:《探寻主导研究议程的元问题与理论核心问题——欧洲一体化理论繁衍的历时与共时考察》,载《欧洲研究》,2018年第3期,第135-154页。

^③ Antje Wiener and Thomas Diez, *European Integration Theory*, Oxford University Press, 2009, pp.6-7。

^④ 相关研究参见 Alec Stone Sweet and Wayne Sandholtz, “European Integration and Supranational Governance,” *Journal of European Public Policy*, Vol.4, No.3, 1997, pp.297-317; George Tsebelis and Geoffrey Garrett, “The Institutional Foundations of Intergovernmentalism and Supranationalism in the European Union,” *International Organization*, Vol.55, No.2, 2001, pp.357-390。

的理论具有科学理论的简约性和一定的解释力。然而,随着一体化的深入和各类问题的出现,宏观理论的局限性也逐渐表现出来。首先,理论视角较为单一。无论是民族国家还是超国家机构,其对一体化的主导能力和影响力都不是一成不变的,反而是处在此消彼长的动态变化当中。将欧洲一体化的整体进程归因于某一单一变量的方法,使得政府间主义理论和超国家主义理论间的论战结果完全取决于当时的具体实践。譬如,20世纪60年代到80年代是政府间主义的发展和主导时期,而由于单一市场和经货联盟的建立,新功能主义再次得以完善与发展。^①其次,对现实经验的归纳过于简化。传统理论将欧洲一体化视作一种单一向度的进程,将欧洲整体的合作和治理实践简化为接受或排斥一体化,将民族国家的态度简化为亲欧或疑欧,但忽略了欧洲一体化的复杂性和多维性。^②现实证据一再表明,欧洲一体化是包含多个领域、体现为不同形态的过程,国家对一体化的态度可能会因此而截然不同,这也是“差异性一体化”和“差异性去一体化”概念出现的原因。有研究指出,一半以上的欧盟政策以不同的方式实施,差异化融合充斥在欧盟的机构、政策和国际行动之中。^③这也意味着欧洲一体化不是一个匀速的发展进程,而是一个在不同领域、地域等方面都会有不同表现的复杂进程。

有关一体化的大多数研究暗含了一种倾向或假定,即一体化相关事务可以分为高级政治和低级政治两大议题,国家间在低级政治领域的议题上易于达成合作,而在高级政治领域内总是存在竞争和冲突。高低级政治的划分源自斯坦利·霍夫曼(Stanley Hoffmann),他认为,新功能主义所提出的“外溢效应”(Spill Over)只会发生在低级政治范围内,而低级政治的促进作用难以影响到高级政治领域。^④如果以这种两分法审视当下的欧洲一体化,可以发现,在这两类议题之外,还有一些议题会同时在高级政治领域和低级政治领域产生影响,诸如数字、太空等新型领域的发展和治理,既会涉及经济利益,也会影响国家和地区安全,这类“跨高低级政治”的议题正在成为欧洲一体化进程中的重点。

^① Carsten Stroby-Jensen, “Neo-functionalism,” in Michelle Cini ed., *European Union Politics*, Oxford University Press, 2007, p.96.

^② 贺之杲、巩潇泮:《经济收益、规范认同与欧洲差异性一体化路径》,载《世界经济与政治》,2021年第2期,第78-104页。

^③ Benjamin Leruth and Christopher Lord, “Differentiated Integration in the European Union: A Concept, A Process, A System or A Theory?” *Journal of European Public Policy*, Vol.22, No.6, 2015, pp.754-763.

^④ Stanley Hoffmann, “Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation State and the Case of Western Europe,” *Daedalus*, Vol.95, 1966, pp.862-915.

(二)对一体化形式的讨论与“超国家—政府间”两分法

一体化的发展趋势和推动一体化的形式是既有研究的一个主要方向。超国家主义和政府间主义在解释一体化现象的同时,对一体化的未来进行展望。超国家主义认为,超国家机构主导欧盟治理实践是一体化的最终归宿。而政府间主义则认为,一体化实质上是国家间的磋商和讨价还价,超国家机构被赋予的权力有一定的限度。有的学者则试图突破这种对一体化形式的两分法。亚力克·斯通·斯威特(Alec Stone Sweet)和韦恩·桑德霍兹(Wayne Sandholtz)通过“超国家治理”(Supranational Governance)的概念来描述一种理解欧洲一体化的动态视角,试图按政策领域对欧共同体治理过程的影响进行分类。^①他们认为,现有的新功能主义和政府间主义理论在将欧共同体作为一个整体定性为超国家性质或政府间性质时,未能抓住一体化的多样性,以及其跨时间和跨政策领域的不同发展程度。^②斯威特等人将超国家主义和政府间主义视为一体化发展的不同阶段,并且指出,随着“跨国交易”(Transnational Exchange)的扩展,政府调整政策立场的动机也在上升,从而有利于超国家治理的扩张,超国家机构会逐渐获得更多的权力和增强其自主性,最终形成一种超国家主义视角下的一体化,而政府间主义只是一体化初期的一种形式。^③安·布兰奇(Ann P. Branch)和杰克博·欧赫盖德(Jakob C. Ohrgaard)则认为,超国家治理的概念仍没有走出“超国家—政府间”的两分法,因为超国家治理仍是由超国家机构驱动,并没有把握欧洲一体化的多样性和成员国政府的作用,也没有考虑一体化可能在不同政策领域采取不同形式的可能性。他们主张,对欧洲一体化的研究应跳出对制度特征的关注,因为在欧洲一体化所涵盖的越来越多的政策领域和成员模式中会有更加多样的制度特征。^④

宏观理论需要在简约性和解释力之间寻求一定的平衡。虽然对现实过于简化,但“超国家—政府间”的两分法能直观地反映某一领域一体化的情况。批判性的观点为我们提供了一个合理运用“超国家—政府间”两分法的思路:一体化的形式或许不仅是由政府间主义逐渐向超国家主义变迁的单一向度。事实上,无论政府间形式还是超国家形式,都只是区域合作的一种政策手段和制度安排,对一些议题而言,超国家形式并非一定优于政府间形式。随着国家偏好的变化,特定政策领域的一体化形式甚至会

^① Alec Stone Sweet and Wayne Sandholtz, "European Integration and Supranational Governance," *Journal of European Public Policy*, Vol.4, No.3, 1997, p.304.

^② Ann P. Branch and Jakob C. Ohrgaard, "Trapped in the Supranational-Intergovernmental Dichotomy: A Response to Stone Sweet and Sandholtz," *Journal of European Public Policy*, Vol.6, No.1, 1999, pp.126-127.

^③ Alec Stone Sweet and Wayne Sandholtz, "European Integration and Supranational Governance," pp.297-317.

^④ Ann P. Branch and Jakob C. Ohrgaard, "Trapped in the Supranational-Intergovernmental Dichotomy: A Response to Stone Sweet and Sandholtz," pp.123-143.

从超国家特征转为政府间特征。

(三) 影响一体化走向的各类因素

影响欧洲一体化进程的因素是既有研究的另一个重点。有学者认为,商业利益是推动欧洲一体化向前发展的动力。安德鲁·莫劳夫奇克(Andrew Moravcsik)指出,在传统现实主义所关注的地缘政治因素之外,“商业利益”(Business Interests)才是决定国家对一体化偏好的主要因素。^① 贝娅特·科勒-科赫(Beate Kohler-Koch)和戴维·弗里德里奇(David A. Friedrich)并不认为共同的商业利益会导致超国家化,但无论一体化向何处去,欧洲治理形成何种状态,商业利益都是一个关键的推动力。^②

制度规范亦是学者所关注的影响一体化进程的主要因素。历史制度主义强调“路径依赖”(Path Dependence),将制度视为自变量,认为由于“沉没成本”等因素的存在,国家倾向于遵循原有的制度,其对一体化的偏好也会受到既有制度的影响。^③ 全体一致表决机制在很大程度上左右着一体化的走向。弗里茨·沙尔普夫(Fritz W. Scharpf)提出“共同决策困境”(the Joint-decision Trap)的概念。一方面,由于全体一致的决策机制,成员国被迫接受并不符合自身主观意愿的政策;另一方面,全体一致意味着一票否决,单个成员国能够阻止共同政策的改变,已确立的制度会倾向于保持不变,甚至走向僵化。^④ 另外,外部压力对制度的作用也不容忽视。克里斯托弗·安塞尔(Christopher Ansell)和雅勒·特隆达尔(Jarle Trondal)发现,在面临外部的冲击和挑战时,原有制度会因外部压力的增大而强化,决策者可能倾向于复制此前成功的结构或程序。^⑤

此外,还有学者侧重于考察身份认同对欧洲一体化的影响。社会建构主义强调规范认同和身份政治,安杰·维纳(Antje Wiener)和托马斯·迪兹(Thomas Diez)借用以上两个因素,对欧洲一体化的走向做出了富有启发意义的解释。“欧洲认同”关乎民族国家是否接受其欧盟成员国的身份,也关乎其是否自愿接受欧盟的政治秩序,以欧

^① Andrew Moravcsik, *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Cornell University Press, 1998.

^② Beate Kohler-Koch and David A. Friedrich, “Business Interest in the EU: Integration without Supranationalism?” *Journal of Common Market Studies*, Vol.58, No.2, 2020, pp.455-471.

^③ 赵晨:《自由政府间主义的生命力——评莫劳夫奇克的〈欧洲的选择〉》,载《欧洲研究》,2008年第2期,第136-152页。

^④ Fritz W. Scharpf, “The Joint-Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration,” *Public Administration*, Vol.66, No.3, 1988, pp.239-278.

^⑤ Christopher Ansell and Jarle Trondal, “Governing Turbulence: An Organizational-Institutional Agenda,” *Perspectives on Public Management and Governance*, Vol.1, No.1, 2018, pp.43-57.

盟的法律和规则约束自身行为。^①

简而言之,既有研究所关注的影响一体化走向的各类因素中,无论是各成员国的理性选择,还是既有制度在其中所发挥的作用,抑或是成员国对自身作为欧洲国家的身份认同,大多属于欧洲一体化背景下的内部因素。如果我们把目光转向欧洲之外,便会发现新形势、新问题对欧洲的整体性冲击亦能对欧洲一体化的进程产生影响。此外,在“去一体化”现象成为欧洲一体化研究的焦点之后,成员国对主权地位的追求也开始成为影响欧洲一体化的关键变量。例如,有研究指出,英国脱欧的一个重要原因便是维护主权独立和追求国际地位,英国一直对一体化的走向持谨慎态度,担心这会使其逐渐沦为一个区域内的次要角色。^②因此,需要对欧洲一体化进程及其变动做出更具有说服力的解释,统筹考虑多种因素、尽可能囊括更多领域,力图构建相对完整的理论框架。

综上所述,传统理论的两分法擅长解释欧洲一体化过程中的某些事件,在特定背景下具有解释力。譬如,当经货联盟等制度建立时,超国家主义便成为主流,而当一体化受挫或主权国家发出不同声音时,政府间主义则占据上风;高低级政治则从议题属性上解释一体化的起落,同样难以反映欧洲一体化的全貌。唐纳德·普查拉(Donald Puchala)便以“盲人摸象”来形容以欧洲为代表的地区一体化研究,各种理论仅关注到一体化过程中的部分现象,具有一定的局限性和不足。^③当然,既有研究仍能启发对欧洲一体化新领域、新现象的考察,特别是对于一体化的整体性解释,类型化和两分法是一种可行的研究路径,关键在于应体现一体化的动态进程和新变化。因此,本文尝试结合一体化在具体领域的不同表现,综合考察多个影响因素,选取有代表性的、典型的一体化现象或实践作为案例,进而对一体化的新变化及其所体现的规律进行解释。

三 理解欧洲一体化:一个动态的分析框架

如果将既有研究的观点进行整合的话,会得出一种有关欧洲一体化的现象:低级政治领域大多表现为超国家的一体化形式,而高级政治领域则以政府间一体化的形式

^① Antje Wiener and Thomas Diez, *European Integration Theory*, Oxford University Press, 2009, p.148;李明明:《试析一体化进程中的欧洲认同》,载《现代国际关系》,2003年第7期,第19-23页。

^② Liisi Keedus et al., “The British Role in the Emergence of Multi-Speed Europe and Enhanced Cooperation,” in David Ramiro Troitiño, Tanel Kerikme and Archil Chochia, eds., *Brexit: History, Reasoning and Perspectives*, Springer, 2018, p.192.

^③ Donald Puchala, “Of Blind Men, Elephants and International Integration,” *Journal of Common Market Studies*, Vol.10, No.3, 1971, pp.267-284.

为主。这基本符合现实中的一体化运转状态:以议题领域对欧盟与成员国之间的权力范围进行划分。《欧洲联盟运行条约》^①已经做出相应的规定,且体现出一定的稳定性与明晰度。在欧盟享有专属权能的领域,一体化安排多属超国家形式,多用“共同体方式”(Community Method)决策;而在成员国的专属权能领域,一体化的形式及决策方式多为政府间形式,例如外交、防务等领域。其中,政府间合作更多地关注高级政治领域,超国家制度安排则更多地体现在低级政治领域中。而在欧盟与成员国分别拥有专属权能的领域之外,欧盟与成员国对一些特定议题领域进行了权能共享。^②在这些领域中,一体化的形式及欧盟与成员国间的权能分配呈现出一定的复杂性与变动性,这也正是本文实证考察的对象。

如前所述,欧洲一体化在范围和形式上已发生很大变化,特别是在 21 世纪第二个十年间,难民危机、新冠疫情等事件的冲击,促使学术研究对一体化现象进行了新的阐释。在这一现实背景下,共享权能领域的动态与变化有了进一步体现。结合一体化的两个维度,本文提出了一个考察这种新变化的动态分析框架。

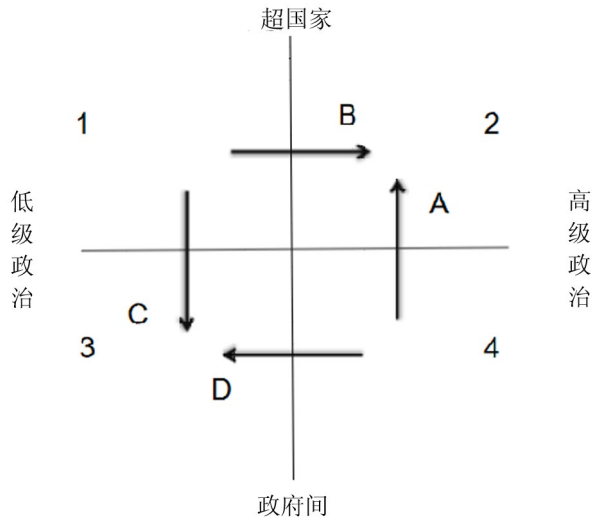
首先,虽不能简单地进行“超国家—政府间”的形式两分,但依据特定领域内的制度安排,仍可根据欧盟与成员国之间的权能比重将其归于其中的一类。其次,这些变化产生于两个方面:一方面,既有安排难以符合新的现实需求,欧盟与成员国之间的权能分配出现变动,这些领域的一体化形式随之在超国家和政府间之间摇摆;另一方面,一些领域的议题属性较为模糊并逐渐拓宽,能够在高低级政治两个层面产生影响,进而使现行的权能分配形式延展至其他领域。

如图 1 所示,即使在欧盟与成员国共同分享权能的领域,同样可以对具体的决策和执行机制进行超国家和政府间的分类。1、4 象限代表传统的欧洲一体化选择,成员国在低级政治议题上以超国家形式进行合作来获取利益,在高级政治议题上则以政府间形式推进一体化。而随着一体化实践的发展,从两个象限出发分别有两条路径使得这些领域朝着高级政治的超国家一体化(第 2 象限)和低级政治领域的政府间一体化(第 3 象限)方向发展。这里,我们将形式不变、领域变化的路径称为议题外溢(两个横向箭头),将领域不变、形式变化的路径称为形式转换(两个纵向箭头)。

^① “Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union,” Official Journal of the European Union, 7 June 2016, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0006.01/DOC_3&format=PDF.

^② 《欧洲联盟基础条约:经〈里斯本条约〉修订》,程卫东、李靖堃译,社会科学文献出版社 2010 年版,第 21-23 页。

图 1 欧洲一体化动态变化示意图



注：图由作者自制。

在这一基础上,需要讨论的问题是,导致议题外溢和形式转换这两种一体化变化路径的机制为何?既有研究从各种不同的影响因素出发来探讨欧洲一体化的发展,诸如商业利益、规范认同、制度依赖等影响因素都有一定的解释力,本文在此将其进行整合。成员国对一体化的态度主要来自内外两个方面的影响:在欧盟内部,跨国交往带来的商业利益、国内社会对欧盟规范的认可程度、既有制度产生的复杂影响,以及主权地位在一体化中的冲击都会使国家对一体化的选择产生变化;在欧盟外部,新的国际问题所造成的外部压力也是影响一体化走向的重要因素。

第一,成员国对欧盟规范认同的变化、既有制度产生的积极或消极的影响会产生形式转换这种一体化变化路径。即当规范认同加强、制度产生正向影响时,高级政治领域的政府间一体化形式会向超国家形式变动,如箭头 A 所示;当规范认同减弱、制度产生负面影响时,低级政治领域的超国家一体化形式会向政府间形式变动,如箭头 C 所示。

第二,商业利益和主权地位需要同时考量,当跨国交往的商业利益大于对主权地位的考虑时,会产生议题外溢现象,超国家一体化形式会从低级政治议题向高级政治议题延伸,如箭头 B 所示;反之,则会发生形式转换,低级政治领域的超国家一体化形式会变为政府间形式,如箭头 C 所示。

第三,外部因素会作为一个重要变量对欧洲一体化产生深入的影响,或形成新的一体化领域,或改变既有的一体化形式。然而,更加值得关注的现象是,随着人类经济活动的日趋复杂和国家行为“泛安全化”的出现,^①当一些重大或紧迫的问题形成外部压力时,往往会在国家安全等高级政治议题和经济发展等低级政治议题两个层面同时产生影响,进而造成议题外溢的客观效果,高低级政治领域的议题会产生跨域交织。一方面,在成员国增多、外部冲击突发的背景下,制度的调整和偏转是一个需要较长时间的进程,既有安排在短期内难以做出根本性调整,在形式上不会发生重大变化;另一方面,当既有的一体化形式能够以渐进变革和有限调整的方式应对议题复杂化时,同样不会产生形式转换,上述情形即表现为箭头 B 和箭头 D。

不同于议题上高低级政治的直观区分,对于欧盟与成员国共享权能的领域,如何将其归类于超国家形式或政府间形式,需要考察具体的决策机制,以及欧盟与成员国在权能上的分配比重。在随后的经验分析中,本文会针对所选取的案例,就其对应的议题领域进行权能分配的考察及阐述,进而体现其在一体化形式上的超国家或政府间特征。

四 欧洲一体化新动态的经验启示

欧洲一体化发生的新变化和各领域的新安排是本文提出问题并进行探讨的缘由,在对欧洲一体化的新现象设置分析框架并做出相关假设后,需要进行具体的案例考察。这里选取欧洲的难民危机治理、欧盟的数字治理战略、欧盟与成员国在疫苗采购上的争论,以及欧洲太空政策作为经验案例进行验证。根据《欧洲联盟运行条约》等法规,这四个案例均属于欧盟和成员国共享权能的领域,且代表了欧洲一体化进程中的新现象:或是议题有所扩展,或是治理安排发生变化,体现了一体化的动态性和差异性特征。在四个案例中,疫苗采购属于突发性事件,其余则是持续酝酿、不断发展的议题。本文认为,持续发展的事件自然会对一体化的演进产生深入、持久的影响,但针对突发性问题所形成的阶段性安排也会影响,甚至改变一体化的走向。此外,本文将在四个案例中选择两个相对微观的决策过程与环节,分别展现形式转换和议题外溢两种路径的作用机制。

(一) 欧洲的难民危机治理:高级政治领域的形式转换

^① 张超、吴白乙:《“泛安全化陷阱”及其跨越》,载《国际展望》,2022年第2期,第19页。

难民议题是欧洲移民治理的一个方面,属于共享权能领域中的“自由、安全和公正的领域”。^①就具体的权能划分而言,相较于成员国,欧盟在难民议题上的权能较为有限,只能作为成员国国内法律及政策的辅助,而不能要求其与欧盟法规相协调。^②因此,可将其视为共享权能领域中偏向于政府间形式的一体化制度安排。但界定难民问题的属性需要关注特定的背景。当难民问题及影响局限于一国之内时,更多地牵涉难民安置等具体问题,不涉及敏感的高级政治领域,基本可将其归属于低级政治。但当难民数量激增、并引发跨境流动和族群冲突等问题时,边境安全、社会治安便成为国家和地区整体应对难民问题的主要考量。本文的难民危机特指2015年以来,数百万中东北非国家的难民涌入欧洲。相比此前欧洲国家面对的难民入境问题,此次难民危机不仅规模庞大、入境线路分散,且由于民族文化、宗教信仰上的差异,难民融入当地日常生活的难度较大,加之反全球化和民粹主义思潮的兴起,^③如何解决难民和当地居民的矛盾,以及如何弥合欧洲各国在难民问题上的分歧等问题,使得难民议题更多地涉及高级政治领域。自2015年以来,欧洲各国对难民问题的处理措施进行了多次调整与改革,欧盟机构的权力逐渐增加,整体上形成了从政府间一体化形式向超国家形式的转变。

欧洲各国应对难民问题的最初尝试是1990年出台的《都柏林公约》,其目的是解决欧洲一体化实现人员自由流动之后所产生的非法移民等问题,成员国在公约的协调下注重确保移民申请的有效性,防止一次向多个国家发起申请的情况,使各国之间的权责更加清晰,协作更加高效。^④此时并没有在欧盟层面建立相应的机构或机制处理相关事务,公约主要解决的仍是各成员国之间的合作问题。在2001年《尼斯条约》出台后,欧盟移民政策转而采用有效多数表决机制,^⑤欧盟机构开始在难民问题上获得更大的话语权。

2015年欧洲难民危机爆发之初,欧盟成员国仍试图以《都柏林公约》所规定的协作方式解决难民问题。但由于此次难民潮的规模是欧盟国家未曾面对过的,故而欧盟开始推行难民配额制,以促使各成员国协力应对难民安置问题。2015年5月,欧盟正

① 《欧洲联盟基础条约:经〈里斯本条约〉修订》,第59页。

② 程荃、喻慧:《〈里斯本条约〉后欧盟移民权利政策及对对中国移民权利保护的思考》,载《华侨华人历史研究》,2016年第2期,第42页。

③ 杨娜、万梦琪:《多层级治理—政治系统理论视角下的欧盟难民政策研究——以两次难民问题为例》,载《欧洲研究》,2019年第1期,第126-146页。

④ 同上。

⑤ “Treaty of Nice,” Official Journal of the European Union, 10 March 2001, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12001C/TXT&from=EN>.

式出台《欧洲移民议程》,对具体的配额计划做了详细的介绍,^①提出建立一个“强制性和自动激活的安置系统”,在紧急情况下对各成员国接收难民的数量进行分配。^②此外,欧盟陆续颁布《欧洲边境和海岸警卫条例》《出境与入境信息条例》等更加具体详细的措施,试图在欧盟范围内建立标准统一的庇护制度。^③在2016年发布的“欧盟外交与安全政策的全球战略”中,欧盟将“更加有效的移民政策”视为今后的行动要点之一,提出建立更有效的欧洲共同庇护制度,并与土耳其开展整体性合作,共同应对难民危机。^④但成员国对欧盟的决议和安排仍有所抵制。随着难民配额制的推行,成员国的执行力度与相关认知逐渐出现偏差。部分以获得充足廉价劳动力为目的的难民接收国发现,大量难民因知识程度、生活风俗等原因难以填补本国劳动力空缺,而且带来了治安风险等不稳定因素。而匈牙利、波兰、捷克等国在配额制推行之初便已拒绝接收难民。欧盟委员会曾在一份声明中表示,自配额制启动以来,匈牙利没有采取任何相应措施;波兰自2015年12月以来,同样没有进行难民安置;捷克则在2016年8月以来,没有重新安置任何难民。^⑤

自新冠疫情暴发以来,各国把主要的财政力量用于疫情防控和经济复苏,更无暇顾及难民安置。为此,欧盟试图进一步加强对难民治理和移民事务的主导权,完善这一领域的超国家形式安排。欧盟委员会主席冯德莱恩在2020年度欧盟国情咨文中,呼吁各成员国进行深入合作,以便更好地解决难民问题,“拯救海上难民牵涉有关国

① European Commission, “A European Agenda on Migration,” 13 May 2015, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0240>.

② 黄文叙:《欧洲难民问题的严重性及出路》,载《现代国际关系》,2017年第2期,第48页。

③ “REGULATION (EU) 2016/1624 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 14 September 2016 on the European Border and Coast Guard and Amending Regulation (EU) 2016/399 of the European Parliament and of the Council and Repealing Regulation (EC) No 863/2007 of the European Parliament and of the Council, Council Regulation (EC) No 2007/2004 and Council Decision 2005/267/EC,” Official Journal of the European Union, 16 September 2016, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R1624&from=EN>; “REGULATION (EU) 2017/2226 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 30 November 2017 establishing an Entry/Exit System (EES) to Register Entry and Exit Data and Refusal of Entry Data of Third-country Nationals Crossing the External Borders of the Member States and Determining the Conditions for Access to the EES for Law Enforcement Purposes, and Amending the Convention Implementing the Schengen Agreement and Regulations (EC) No 767/2008 and (EU) No 1077/2011,” Official Journal of the European Union, 9 December 2017, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017R2226&from=EN>.

④ European Union, “A Global Strategy for the European Union’s Foreign and Security Policy,” 28 June 2016, https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eugs_review_web_0.pdf.

⑤ European Commission, “Relocation: Commission Refers the Czech Republic, Hungary and Poland to the Court of Justice,” 7 December 2017, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_17_5002.

家的法律责任和道德义务,这有赖于整个欧盟的团结”。^① 同年,欧盟委员会提出新版《移民与庇护公约》(New Pact on Migration and Asylum),试图在各成员国之间建立有关移民入境、难民庇护,以及边境管理等多项议题的综合性管理机制,以协调统一和可持续的政策手段应对难民危机。^② 从较为微观的层面看,尽管这份公约尚未通过欧洲议会和欧盟理事会的审议与批准,但其中欧委会拓展自身权能的意愿、实践及成效,在之后提交给议会和理事会的年度报告中同样有所体现。在2022年的《移民与庇护报告》(Report on Migration and Asylum)中,欧委会表示,因疫情管制的放松、旅行限制的取消,欧洲边境管理和移民治理面临新的压力。特别是乌克兰危机爆发以来,欧盟通过成功启动“临时保护指令”(Temporary Protection Directive)显示出其“能够以切实的团结和有效的协调迅速做出反应”。^③ 这同样体现出欧盟在相关问题上获得了更大的权能。

欧盟应对难民问题的一个重要措施便是建立“欧洲旅行信息及授权系统”(European Travel Information and Authorization System, ETIAS),该系统计划于2024年启动,欧盟的边境管理与安全机构将与成员国国内的相应部门进行合作,通过各类数据的交互核查来核验身份信息。^④ 恐怖主义和无序移民带来的安全问题是欧盟建立这一系统的直接原因,时任欧盟委员会主席容克(Jean-Claude Juncker)曾表示:“我们需要了解谁在穿越我们的边境。这样,在其到达这里之前,我们便可知道谁要来欧洲旅行。”^⑤ 如果民众来自免签证的非欧盟国家,并希望进入申根区自由流动,就必须经过这一系统的核验。通过这一系统,欧盟进一步掌握了申根国家入境人口的信息和数

① European Commission, “State of the Union Address by President von der Leyen at the European Parliament Plenary,” 16 September 2020, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/ov/SPEECH_20_1655;《欧盟推动改革应对难民问题》,新华网,2020年9月23日, http://www.xinhuanet.com/world/2020-09/23/c_1210812897.htm。

② European Commission, “Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on a New Pact on Migration and Asylum,” 23 September 2020, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:85ff8b4f-f13-11ea-b44f-01aa75ed71a1.0002.02/DOC_3&format=PDF。

③ European Commission, “Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the Report on Migration and Asylum,” 12 January 2023, <https://commission.europa.eu/system/files/2023-01/report-migration-asylum-2022.pdf>。

④ ETIAS stands for European Travel Information and Authorization System. The European Union has created this visa waiver program to protect and strengthen its borders. The main goal of the ETIAS visa waiver for Europe is to identify possible threats or risks associated with visitors traveling to any of the Schengen Area countries. The ETIAS visa waiver program will be needed to enter a Schengen member country. See “WHAT IS THE ETIAS VISA WAIVER?” <https://www.etiasvisa.com/>。

⑤ Schengen Visa, “ETIAS—European Travel Information and Authorisation System,” <https://www.schengenvisa.info.com/etias/>。

据,弥合了成员国之间的信息差距,试图把可能造成安全风险的人员拦截在申根区之外。综上可以预期,在移民和难民事务的管理上,欧盟将试图获得更大的权力,欧洲一体化在相关领域的进程将会更加偏向超国家形式。

欧洲一体化为何会在难民治理这一高级政治领域中逐渐转向超国家形式,除了现实问题的巨大挑战之外,规范认同和制度依赖或能提供一定的解释。自《申根协定》签署以来,民众的自由通行和无限期居住的规范,以及相应的移民管理制度便成为欧洲国家引以为傲的先进治理范本。冯德莱恩表示,移民文化是欧洲文化的一部分,定义了欧洲社会,丰富了欧洲生活。^①而自欧盟面临难民问题之始,为难民提供应有的保护、承担人道主义义务的规范便成为欧盟国家,特别是德国等高水平发达国家所不得不背负的“软枷锁”,使其采用了开放性的政策来应对大量难民的涌入。^②人权保护需要将国家保护与区域保护相结合,这一理念使得整个欧盟范围内的各个国家都将接收难民、安置难民视为需要与其他国家一同完成的工作。^③

欧盟应对难民问题的既有制度安排也在其中产生了一定的影响。自《都柏林公约》签订以来,成员国之间在移民身份核定、避难申请认证等方面逐渐建立了统一的标准,有效地解决了《申根协定》签署后,在边界开放与要素自由流动的背景下非法移民增多等问题。此后,欧盟又出台《收容条件指令》《难民属性认定指令》和《避难程序指令》等文件,形成较为成熟的欧盟避难体系。^④2015年以来,面对大批来自中东北非的难民,欧盟各国迫切需要开展协调有序的边境管理和难民身份确认等工作,以防止某国某地成为难民集中涌入的一环。虽然对于《都柏林公约》早已存在的各种批评和质疑之声,但其中保证成员国之间协调互通的制度建设反而呈现出不断加强的趋势。譬如,曾经成员国需要单独面对的海陆边境难民非法入境的问题,自欧洲边境与

① European Commission, “State of the Union Address by President von der Leyen at the European Parliament Plenary,” 16 September 2020, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/ov/SPEECH_20_1655.

② 蔡祎:《德国开放性难民政策及其影响》,载《国际研究参考》,2016年第10期,第7-11页。

③ 季金华:《公民身份的扩展与欧盟区域人权保护原则》,载《政法论丛》,2014年第3期,第23-29页。

④ “DIRECTIVE 2013/33/EU OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 26 June 2013 Laying Down Standards for the Reception of Applicants for International Protection (recast),” Official Journal of the European Union, 29 June 2013, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0033&from=EN>; “DIRECTIVE 2011/95/EU OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 13 December 2011 on Standards for the Qualification of Third-country Nationals or Stateless Persons as Beneficiaries of International Protection, for a Uniform Status for Refugees or for Persons Eligible for Subsidiary Protection, and for the Content of the Protection Granted (recast),” Official Journal of the European Union, 20 December 2011, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:337:0009:0026;en:PDF>; “COUNCIL DIRECTIVE 2005/85/EC of 1 December 2005 on Minimum Standards on Procedures in Member States for Granting and Withdrawing Refugee Status,” Official Journal of the European Union, 13 December 2005, https://emnbelgium.be/sites/default/files/publications/asylum_procedures_directive.pdf.

海岸警卫局(FRONTEX)建立以来,该机构便与成员国共同承担起边境管控的职责。

因此,在应对难民问题上,成员国对欧盟所拥有的获取全面信息、集中部署资源的能力具有某种依赖,并表现在相应的制度建设上。当欧盟开始主导难民问题的议程时,大多数成员国难以正面反对和抵制欧盟层面的决定,在一些具体事务上倾向于接受欧盟的协调甚至领导,从而使欧盟主导的难民治理体系不断地完善和加强。

(二) 欧盟的数字治理战略:超国家形式的议题外溢

数字治理涉及建立单一市场、发展相关科技,以及信息管控与安全等多个方面。“数字政策是欧盟及其成员国之间的共享权能”“欧盟可以开展特定的活动,而不损害成员国在同一领域的行动自由”。^① 在单一市场和技术发展上,由于数据的使用天然地存在跨境性质,以及整合市场的内在要求,欧盟层面显然需要采取更多的行动。^② 此外,《欧洲联盟运行条约》第16条为欧盟开展信息保护与管控措施提供了法律依据,因而可将数字领域视为欧盟享有更多权能的超国家治理形式。促使欧盟开展数字治理的初始动力是全球范围内数字经济的发展和相关产业的兴起。美国、中国、俄罗斯、印度等国均在数字领域拥有一定的优势,作为传统的工业与科技强国,法德等国同样制定了相应的数字发展战略,试图实现工业数字化转型,保证未来的经济增长。彼时,欧盟内部尚未形成一致的数字发展规划,成员国之间不仅未能形成合力,反而造成内耗,致使欧盟整体数字化水平较低,在中美快速发展的数字化领域中处于被动境地。法国《论坛报》(La Tribune)曾在2014年称,近五分之一的欧洲人从未上过互联网,且欧盟内部各成员国之间的网络发展水平呈现出明显的差异。^③

为了在全球数字产业中占有一席之地,欧盟试图整合内部市场,以整体战略发展数字经济。2015年5月,欧盟出台“单一数字市场战略”(Single Digital Market Strategy),预计贡献4150亿欧元收入和数十万个新增就业机会,使欧盟境内的消费者和企业更好地使用欧盟国家所提供的数字商品和服务。^④ 以此为契机,数字经济领域的欧洲一体化进程正式开启。此后,欧盟相继出台《欧洲数据战略》(A European Strategy

^① European Commission, “Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on European Data Governance (Data Governance Act),” 25 November 2020, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020PC0767&qid=1681217006498&from=EN>.

^② European Commission, “Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on Harmonised Rules on Fair Access to and Use of Data (Data Act),” 23 February 2022, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022PC0068&from=EN>.

^③ “Un Européen sur cinq ne s’est jamais connecté à Internet,” La Tribune, 30 May 2014, <https://www.latribune.fr/technos-medias/20140530trib000832703/un-europeen-sur-cinq-ne-s-est-jamais-connecte-a-internet.html>.

^④ European Commission, “A Strategy for the Digital Single Market,” 6 May 2015, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/wm_16_1739.

for Data)、《欧洲人工智能白皮书》(White Paper on Artificial Intelligence: A European Approach to Excellence and Trust)等文件,试图建立统一的数据市场,以实现数字要素在欧盟全境的自由流动和各机构之间的信息共享。2021年3月,欧盟发布《2030数字罗盘:欧洲数字十年之路》(2030 Digital Compass: The European Way for the Digital Decade),^①提出以数字转型增强欧洲经济的韧性、以赋予公民和企业相应的权力来实现经济社会数字化、培养数字技术人才和高技能数字专业人员、建设安全高效的可持续数字基础设施等具体措施。在数字经济领域进行整体性安排的直观效果在于,可以消除成员国之间的贸易壁垒,发展跨境电子商务,“如果欧盟消费者在网上购物时可以选择各种欧盟商品和服务,他们每年可以节省117亿欧元”。^②此外,只有当数据形成一定的规模,并可以便捷获取和共享时,才能作为一种生产要素产生经济效益。^③可见,由数字经济所带来的商业利益驱使欧盟采取行动以超国家形式推进该领域的一体化。

在数字经济快速发展的同时,人类的生存和生活也对数字技术产生了极高的依赖性。已有相关研究显示,由于互联网成为现代人类生活中不可缺少的一部分,国家的生存开始与数字安全紧密相关。^④发展数字经济意味着挖掘海量数据背后的信息和对数据的占有,不仅意味着经济收益,更体现为一种信息和话语的权力。对欧盟而言,在全球数字经济产业和数字技术高速发展的大背景下,相较于美国、中国等数字技术强国,欧盟国家在数字领域处于弱势地位,对来自域外的数字经济主体和相关技术具有较高的依赖性,一旦产生分歧和冲突,不仅会带来经济损失,甚至会威胁地区安全。

共享数据主权本身敏感且复杂。与美国和中国相比,欧盟在数字技术上并无明显优势,大量活跃在欧洲市场的是非欧盟科技企业,这些企业在获取大量经济利益的同时,也掌握了欧盟公民的个人数据,既限制了欧盟科技产业的发展,又形成一定的数据安全隐忧。这使得欧盟各国不得不选择采取统一的措施保障欧洲的整体数字安全。

^① European Commission, “2030 Digital Compass: The European Way for the Digital Decade,” 9 March 2021, <https://eufordigital.eu/wp-content/uploads/2021/03/2030-Digital-Compass-the-European-way-for-the-Digital-Decade.pdf>.

^② European Commission, “COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS A Digital Single Market Strategy for Europe,” 6 May 2015, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52015DC0192&from=EN>.

^③ European Commission, “Shaping Europe’s Digital Future,” February 2020, https://commission.europa.eu/system/files/2020-02/communication-shaping-europes-digital-future-feb2020_en_4.pdf.

^④ Yan Xuetong, “Bipolar Rivalry in the Early Digital Age,” *The Chinese Journal of International Politics*, Vol.13, Issue 3, 2020, pp.313-341.

2018年《一般数据保护条例》(General Data Protection Regulation, GDPR)在欧盟境内正式生效,要求所有与欧盟相关的数据,无论是通过何种平台,在进行数据存储、处理及交换时,都必须符合欧盟相关法律法规的规定。^①

2020年,欧洲数据保护监管局(EDPS)和欧洲议会相继发布《欧洲数据保护监管局战略计划(2020—2024年)——塑造更安全的数字未来》(EDPS Strategy 2020—2024—Shaping a Safer Digital Future)^②与《欧洲的数字主权》(Digital Sovereignty for Europe)^③。前者提出,关注欧洲数字主权的一个重要原因在于世界上许多地区已采取措施控制其管辖范围内的基础设施和数据生成,并制定了欧盟本地数据存储规则,同时限制欧盟以外的国家投资和收购本地公司。该战略强调了实现“数字主权”的政策举措,将在欧洲生成的数据根据欧洲的价值观念进行处理,转换为属于欧洲公司和欧洲公民的价值和财富,旨在使欧盟摆脱对高风险供应商的依赖。后者则认为,欧洲作为一个整体,在全球范围内的数字经济竞争中存在明显的短板,例如,人工智能领域的私人投资较少、在人才储备和数据获取上分别落后于美国和中国等。除了经济领域的竞争力之外,欧洲在保护隐私和数据、维护网络安全、规范在线平台行为上的不足同样引起欧盟层面的关注,进而促使数字安全这一高级政治领域内的一体化进程,走向以欧盟协调和监管为主的超国家形式安排。

从构建单一数字市场到维护数字主权安全,欧盟层面的机构一直在其中扮演着重要的角色,相继推出了《数据治理法案》(Data Governance Act, DGA)、《数字市场法案》(Digital Markets Act, DMA)和《数字服务法案》(Digital Services Act, DSA)。其中,DGA关注欧盟境内各机构之间的数据共享,以专门的治理机制促进各部门、各成员国之间的协调,推动单一市场的建立;^④DMA意在提供在线市场、社交网络等平台服务的、来自欧盟之外的“守门人”型企业进行管制,以防止它们垄断市场,并为本土企业的发展创造空间;^⑤DSA强调在数字经济领域的消费者权益保护,以及建立数

^① “General Data Protection Regulation,” <https://gdpr-info.eu/>.

^② EDPS, “EDPS Strategy 2020—2024—Shaping a Safer Digital Future,” 30 June 2020, https://edps.europa.eu/sites/default/files/publication/20-06-30_edps_shaping_safer_digital_future_en.pdf.

^③ European Parliamentary Research Service, “Digital Sovereignty for Europe,” July 2020, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/651992/EPRS_BRI\(2020\)651992_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/651992/EPRS_BRI(2020)651992_EN.pdf).

^④ European Commission, “Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on European Data Governance (Data Governance Act),” 25 November 2020, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020PC0767&qid=1681217006498&from=EN>.

^⑤ European Commission, “Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on Contestable and Fair Markets in the Digital Sector (Digital Markets Act),” 15 December 2020, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020PC0842>.

字经济运作的标准与规范,使欧盟成为全球层面的标准制定者。^① 我们可以借由这三部法案的制定、出台与生效,从更加微观的层次审视这一历程。欧盟委员会起初通过《欧洲数据战略》与《欧洲人工智能白皮书》等纲领性、指导性的文件,将促进数据共享、构建单一市场、规范主体行为、维护数字主权等议题进行结合,将其纳入提升欧盟数字治理能力、追求全球领先地位的整体目标之下。然后,在上述文件的目标框定下,欧盟委员会于2020年相继提出《数据治理法案》等三部各有侧重的法律草案。历经两年的谈判、沟通与磋商,三部法案均在2022年通过欧洲议会的投票表决和欧盟理事会的批准,成为代表欧盟普遍共识的法律法规。

可见,数字经济所蕴含的巨大商业利益促使欧盟各国在数字科技、电子商务等低级政治领域让渡部分主权,从而整合成更大、更有竞争力的统一欧洲市场。在数字主权这一高级政治领域,对于商业利益的考量同样超过了对成员国自身主权地位的关注,转而强调对欧盟整体性数字主权的捍卫。^② 欧盟成员国之所以在数字领域没有过多关注自身的地位得失,主要是因为商业领域中需要以欧盟整体主权为武器与中美竞争。欧盟和美国的“数字税”(Digital Tax)争端、欧盟通过上述法案对域外大型数字企业的规制,^③均表明争夺数字主权背后的深层逻辑是获取数字本身所蕴含的经济利益。因此,商业利益驱使欧盟成员国在高级政治议题上选择了超国家形式。但数字领域的安全意识、对自身价值观的维护,也是欧盟在这一高级政治领域推进超国家一体化形式的重要因素,^④特别是在新冠疫情之后,欧盟在数字技术上对外部力量的过度依赖,凸显了维护欧盟整体数字主权的必要性。^⑤

(三) 疫苗采购之争:低级政治领域的形式转换

公共卫生方面的共同安全问题同样属于欧盟与成员国的共享权能领域。同时,欧盟拥有“为医药产品和医疗设备的质量和安全性确定高标准”^⑥的权力。在新冠疫苗的议题上,欧盟掌握着疫苗审批这一疫苗采购的关键环节。由此,本文将新冠疫苗采购

^① European Commission, “Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on a Single Market for Digital Services (Digital Services Act) and Amending Directive 2000/31/EC,” 15 December 2020, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020PC0825&from=en>.

^② 姜志达:《欧盟构建“数字主权”的逻辑与中欧数字合作》,载《国际论坛》,2021年第4期,第70-71页。

^③ European Parliamentary Research Service, “Digital Markets Act,” November 2022, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/690589/EPRS_BRI\(2021\)690589_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/690589/EPRS_BRI(2021)690589_EN.pdf).

^④ 马国春:《欧盟构建数字主权的新动向及其影响》,载《现代国际关系》,2022年第6期,第54页。

^⑤ European Parliamentary Research Service, “Digital Sovereignty for Europe,” July 2020, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/651992/EPRS_BRI\(2020\)651992_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/651992/EPRS_BRI(2020)651992_EN.pdf).

^⑥ 《欧洲联盟基础条约:经〈里斯本条约〉修订》,第113页。

这一公共卫生治理行动,视为欧盟拥有更大权能的超国家治理类型。

新冠疫情暴发以来,有关疫苗采购的问题成为欧盟内部争论的焦点。作为在这一低级政治领域的超国家行动,欧盟在2020年年末与美国辉瑞制药公司和德国BioNTech公司达成共3亿支疫苗的订单。^①2021年,欧盟更是与辉瑞公司就18亿剂新冠疫苗的采购达成协议。^②可以发现,在此次公共卫生危机之中,欧盟对欧洲整体的疫情防控与疫苗接种工作做出了努力,并试图主导这一进程。然而客观的情况是,各成员国在疫情扩散规模、防疫现实诉求等方面存在差异,因此,对疫苗的需求也不尽相同。同时,欧盟整体订单又存在生产中断、交付延迟等情况,导致部分欧盟成员国对欧盟的行动逐渐失去耐心。对于欧盟层面的主导机构——欧洲药品管理局(European Medicines Agency, EMA),成员国逐渐开始抱怨其行动迟缓,难以满足各国的实际需求。据美国政治新闻网报道,丹麦、奥地利、波兰、斯洛伐克、捷克和匈牙利均对欧盟持批评态度,表示其公民根本等不及欧盟委员会的整体行动,并考虑从中国和俄罗斯进口疫苗。^③

欧盟对成员国的不满情绪表示理解,欧盟委员会发言人埃里克·马梅(Eric Mamer)表示,如果成员国购买的疫苗不是欧盟疫苗集中采购战略的一部分,成员国可以单独购买,从法律角度来看,它们拥有从其他供应商处购买疫苗的完全权利。^④这表明,在疫苗采购的问题上,欧盟已经让出部分主导权,允许成员国采取更符合自身利益与需求的采购方案。2021年1月,匈牙利与中国国药集团达成协议,购买其生产的新冠疫苗。此外,欧盟于2021年3月推出了“数字绿色证书”(Digital Green Certificate),规定欧盟公民在接种新冠疫苗、检测阴性或已经康复的情况下,可持此证书在欧盟境内不受相关疫情管控措施的约束而自由行动。值得注意的是,证书颁发是由成员国的相关机构执行,^⑤这在一定程度上,赋予了成员国自行认定各类疫苗有效性的权利。但需要指出,疫苗采购仍处于欧盟整体协调的框架之下。特别是EMA,其保有疫苗审

^① “Pfizer and BioNTech Receive Authorization in the European Union for COVID-19 Vaccine,” Pfizer, 21 December 2020, <https://www.pfizer.com/news/press-release/press-release-detail/pfizer-and-biontech-receive-authorization-european-union>.

^② “EU to Shortly Sign World’s Largest Vaccine Deal with Pfizer,” Reuters, 24 April 2021, <https://www.reuters.com/business/healthcare-pharmaceuticals/eu-seals-deal-with-pfizer-biontech-up-18-blm-doses-vaccine-eu-official-2021-04-23/>.

^③ “EU Countries Look Abroad for Vaccines as Doubts in Brussels Grow,” POLITICO, 2 March 2021, <https://www.politico.eu/article/brussels-doubts-eu-countries-capitals-look-abroad-russia-china-coronavirus-vaccines/>.

^④ Ibid.

^⑤ European Commission, “Digital Green Certificate,” 17 March 2021, https://ec.europa.eu/commission/press-corner/api/files/attachment/868508/Digital%20Green%20Certificate_en.pdf.pdf.

批的权力,对各成员国的疫苗选择会产生较大的影响。欧盟的疫苗集中采购战略的目的是保障欧盟公民可以享有接种疫苗的机会,虽然会存在供货缓慢等各种问题,但仍是一种最低限度的保障,各成员国则是在这种程度的保障之上,寻求更符合自身需求的方案。

虽然公共卫生领域的一体化进程仍然存在,但在疫苗采购这一低级政治议题上出现了从超国家到政府间的形式转换。导致这一变化的原因是,以往协调一致的欧盟行动规范和在 EMA 主导下的欧盟卫生治理制度均有所减弱与失效。如上文所述,如果成员国对欧盟规范的认同弱化,且欧盟制度产生的影响较为消极时,低级政治领域的一体化会出现从超国家到政府间的形式转换。对于欧盟而言,各成员国应对大型公共卫生危机的能力是不同的,对欧盟的诉求也会存在差异。所以,欧盟很难做出令各国都满意的反应。从规范认同的角度看,在各国对欧盟卫生治理能力的看法上,有相当一部分是“疑欧派”或“一体化的反对派”。^①一些国家认为,欧盟的应对方式并不能满足其自身需要,或产生“被抛弃感”,或产生“被拖累感”。以意大利为例,2020年3月的民调显示,88%的意大利人认为“意大利是欧洲的弃儿”,67%的人认为“意大利的欧盟成员国身份是一种劣势”。^②而波兰、斯洛伐克、捷克和匈牙利等国则是在苏联解体、东欧剧变、冷战结束之后加入欧盟的国家,对欧盟规范和相应身份的认同并不如早期成员国那般强烈。疫情则进一步凸显了欧盟内部在经济潜力、社会韧性上的差异,因此,这些国家对于复苏经济和稳定社会的急切感和焦虑感,使其选择在欧盟之外单独行动。

从制度影响的角度看,由于 EMA 疫苗审批速度过于缓慢,使欧盟整体的接种进度一直落后于英美,这招致了成员国的不满。2020年,德国对 EMA 施加压力,要求其在年底前批准 COVID-19 疫苗。^③此外,欧盟委员会过于乐观地估计了疫苗订单的供应问题,而选择留在欧盟疫苗整体安排中的国家则面临疫苗短缺的困境。^④时任意大利卫生部长罗伯托·斯佩兰扎(Roberto Speranza)表示,希望 EMA 在遵守所有安全程序

^① 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。

^② Timothy Garton Ash, “The EU Can Emerge Stronger from the Pandemic If Merkel Seizes the Moment,” European Council on Foreign Relations, 7 April 2020, https://ecfr.eu/article/commentary_the_eu_can_emerge_stronger_from_the_pandemic_if_merkel_seizes_th/.

^③ Zoe Didili, “Germany Increases Pressure on EMA to Approve COVID-19 Vaccine before Christmas,” New Europe, 15 December 2020, <https://www.neweurope.eu/article/germany-increases-pressure-on-ema-to-approve-covid-19-vaccine-before-christmas/>.

^④ Nathalie, “Wait for EMA Approval, Germany Is Ready to Buy Sputnik V Vaccine from Russia,” Ummatimes, 9 April 2021, <https://www.ummatimes.com/2021/04/wait-for-ema-approval-germany-is-ready.html>.

的同时,能够比预期更早地批准疫苗。^① EMA 行动迟缓的原因在于,英美是根据紧急使用条款来进行疫苗的采购和接种,而欧盟则更为谨慎,仍计划在对相关数据进行审核和许可后,再允许疫苗进入欧洲市场,但成员国对疫苗的紧迫需求使其再无耐心等待下去。^②

综上所述,疫情背景下成员国自身的焦虑和不安全感加重了其 with 欧盟成员身份的背离,而严苛的审批程序则导致卫生治理效率的低下,使得欧盟难以以整体性战略应对新冠疫情。规范认同和制度影响的双重负向作用,使得一些欧洲国家选择在欧盟框架下灵活地开展独立行动,使疫苗采购这一低级政治议题出现了转向政府间形式的趋势。

需要说明的是,新冠疫情的出现,以及由此带来的阶段性疫苗短缺问题,作为突发性事件对相应的一体化安排产生了冲击。而当疫苗实现充足和正常的供给时,相应的安排便会出现新的调整。譬如,2022年7月,欧洲疾病预防控制中心(ECDC)和EMA更新了关于当年夏季和秋冬季节使用额外加强剂量的新冠疫苗的公共卫生建议。两机构将继续密切评估新疫苗的有效性和流行病学数据,并将监测适应性疫苗的开发进展。欧盟还将继续与世界卫生组织和国际伙伴密切合作,制定有关适应性疫苗的政策。^③这与本文的分析框架和理论假设并不冲突,特定领域的治理形式在短时间内所出现的调整与转换,同样体现出欧洲一体化的多样性和变动性。

(四) 欧洲太空政策:政府间形式的议题外溢

根据《欧洲联盟运行条约》,空间领域由欧盟与成员国共享权能。具体而言,欧洲太空政策的制定与执行由欧盟、欧洲航天局(European Space Agency, ESA, 又称“欧空局”)和欧洲各国共同承担,^④属于政府间形式的一体化安排。之所以将太空领域视为政府间一体化形式的代表是因为:首先,欧空局是欧盟治理框架外的独立组织,^⑤活动

^① “EXPLAINER: Why Is the EU Taking So Long to OK Vaccine?” AP News, 15 December 2020, <https://apnews.com/article/europe-vaccine-approval-explained-193bc87c8930c54bfc9b9b21c4a9e3f0>.

^② Ibid.

^③ “Updated Joint Statement from ECDC and EMA on Additional Booster Doses of COVID-19 Vaccines,” European Centre for Disease Prevention and Control, 11 July 2022, <https://www.ecdc.europa.eu/en/news-events/updated-ecdc-ema-statement-additional-booster-doses-covid-19-vaccines>.

^④ Vincent Reillon, “European Space Policy Historical Perspective, Specific Aspects and Key Challenges,” January 2017, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/595917/EPRS_IDA\(2017\)595917_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/595917/EPRS_IDA(2017)595917_EN.pdf), p.1.

^⑤ ESA的主要职能为制定并实施由其22个成员国定义的共同空间计划、执行欧盟的太空方案,但不是欧盟机构,参见 Vincent Reillon, “European Space Policy Historical Perspective, Specific Aspects and Key Challenges,” January 2017, p.1.

宗旨为“规定并促进欧洲国家在空间技术及其应用方面的合作”,^①服务于其成员国的利益和意愿。其次,欧空局明确表示其不同于作为超国家组织的欧盟,^②是“一个独立的、世界级的政府间太空组织”。^③再次,从参与主体的视角看,目前欧洲太空政策领域并不存在能够主导和引领区域一体化的主体,欧空局和欧盟虽均为国家间合作和集体行动的平台,但二者的成员构成存在差别,该领域也呈现出欧空局、欧盟、成员国的三方复杂互动,各方从不同的出发点开展太空治理行动,遵循不同的规则,使太空领域的一体化整体上处于复杂化、碎片化的状态。^④

在 20 世纪 60 年代之前,欧洲的太空探索活动和太空政策制定一直是以英法为主导,个别国家的力量格外突出,并没有整体性的太空发展战略。1975 年欧空局的成立和 1979 年欧共体第一项太空研究决议的通过,标志着欧洲国家开始在太空探索开发和相应政策的制定上进行合作。经过近半个世纪的互动,目前,欧盟和欧空局已经形成较为稳定的合作框架。

回顾太空领域的一体化进程,一个重要的发端在冷战期间,美苏两个超级大国都将太空视为展示力量和争夺权力的重要场所,而欧洲国家特别是英法等传统军事强国,同样希望能在太空领域有效地维护自身安全。随着其他国家的太空技术不断成熟,在欧洲国家的各自行动和欧空局的整体规划之外,欧共体开始活跃于太空领域中,重视制定有效的太空战略,并与欧空局建立合作关系。美国航天飞机在 1981 年的首次飞行,对欧洲国家形成强烈的外部冲击。欧洲议会要求各成员国和欧共体在太空领域活动方面加大力度,提出成员国与欧空局应当制定稳定且有效的政策,同时敦促欧盟理事会召开部长级欧洲太空会议。^⑤由此,以欧空局、欧盟和各欧洲国家为三大主体的太空领域一体化开始推进。

进入新世纪,随着人类太空探索能力的不断提升、相应技术的应用范围和经济收益持续扩大,欧洲国家在太空安全领域更加感受到危机感与紧迫感。2018 年 8 月,欧洲太空政策研究所(European Space Policy Institute, ESPI)发布名为《太空安全:欧洲面临的风险上升》(Security in Outer Space: Rising Stakes for Europe)的研究报告。报告认为,随着太空使用的普遍性上升和对太空基础设施的依赖加剧,太空系统的中断或

① “ESA Facts,” The European Space Agency, https://www.esa.int/About_Us/Corporate_news/ESA_facts.

② “ESA and the EU,” The European Space Agency, https://www.esa.int/About_Us/Corporate_news/ESA_and_the_EU.

③ Vincent Reillon, “European Space Policy Historical Perspective, Specific Aspects and Key Challenges,” p.27.

④ 刘乐明:《欧盟太空政策的历史演进、当前动向与未来挑战》,载《德国研究》,2020 年第 3 期,第 82 页。

⑤ Vincent Reillon, “European Space Policy Historical Perspective, Specific Aspects and Key Challenges,” p.5.

关闭将造成灾难性的连锁反应,可能出现连续性的危机。太空技术在环境保护、安全防卫等领域会产生复杂的影响,使人类的生命面临威胁。^①而自冷战以来,美国、俄罗斯和中国已经测试了反太空能力,这些能力可能已经或即将转化为全面的作战能力,对太空资产进行直接攻击。^②因此,在欧洲的太空政策中,太空安全和防务是一个被长期关注的重点议题。2013年2月,欧盟委员会提出了欧盟太空产业政策的五个目标,其中包括“确保技术独立和太空自主进入”。^③同样,欧盟试图加速发展“伽利略”计划的一个重要原因,也是希望摆脱对他国卫星导航系统的依赖。^④2016年欧盟又在其新的太空政策的阐述中,将“维护战略自主性与太空安全”作为重大战略目标。^⑤在2022年发布的《安全与防务战略指南针》(A Strategic Compass for Security and Defence)中,欧盟将太空、网络空间、海洋等视为关键的战略竞争领域。^⑥2023年出台的《欧盟安全与防务太空战略》(European Union Space Strategy for Security and Defence)则针对保护太空资产、威慑敌对活动等目标,提出了更加详细的行动计划。^⑦

在欧盟试图制定太空安全战略,并与欧空局展开合作的同时,太空技术经济效益的凸显和民用太空产业的兴起,使得欧洲在太空经济领域开启了一体化进程。将此视为由外部冲击导致的一体化议题外溢的原因是,美国、俄罗斯、日本和以色列等传统航天技术强国在航天民用产业上的领先地位对欧洲主要国家航天产业的发展构成了挑战。2008年以来,近地太空运输的市场开放,使得各类民用航天公司迎来快速发展的机遇。^⑧这种以商业公司为主体、以获取经济利益为目的的太空开发活动同样引发了各国、各地区之间的竞争,各方都试图在这一领域占据领先地位。这种新型竞争被称为“太空竞赛2.0”(Space Race 2.0)。其中,欧洲落后于中美两国,欧洲企业被太空探

① “Security in Outer Space: Rising Stakes for Europe,” European Space Policy Institute, August 2018, <https://espi.or.at/publications/espi-public-reports/send/2-public-espi-reports/371-security-in-outer-space-rising-stakes-for-europe>, p.5.

② Ibid.

③ Vincent Reillon, “European Space Policy Historical Perspective, Specific Aspects and Key Challenges,” p.19.

④ “European Officials Approve Revamped Galileo Program,” SpaceNews, 19 December 2007, <https://space-news.com/european-officials-approve-revamped-galileo-program/>.

⑤ European Commission, “New Commission Space Policy Puts Focus on Improving People’s Daily Lives and Boosting Europe’s Competitiveness,” 26 October 2016, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_16_3530.

⑥ European External Action Service, “A Strategic Compass for Security and Defence,” 24 March 2022, https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/strategic_compass_en3_web.pdf.

⑦ European Commission, “European Union Space Strategy for Security and Defence,” 10 March 2023, [https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/api/files/JOIN\(2023\)9_0/090166e5f914c8bc?rendition=false](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/api/files/JOIN(2023)9_0/090166e5f914c8bc?rendition=false).

⑧ “NASA in Limbo as Augustine Panel Issues Final Report,” SpaceNews, 23 October 2009, <https://spacenews.com/nasa-limbo-augustine-panel-issues-final-report/>.

索技术公司(SpaceX)和蓝色起源(Blue Origin)等商业太空运营商甩在身后。^①

2015年以来,为了加速欧洲自身的民用航天产业的发展,欧空局提出了“商业航天发展网络”(BSGN),目标是为新的太空商业活动奠定基础。^②2021年,欧空局拨款148.8亿欧元启动“欧盟太空计划”(European Union Space Programme),用以协助推进研发下一代欧洲卫星导航系统,并扩大“哥白尼地球观测计划”中哨兵系列卫星的运行范围。由于欧空局与欧盟分别为两个独立实体,成员不完全重叠,故而该计划将在欧洲“金融框架伙伴协议”(FFPA)之下运行。^③为了与欧空局和各成员国进行有效配合,欧盟同时着力于开展经济规划与投资活动。根据欧洲议会的调查数据,欧盟已在太空部门雇用了超过23.1万人,太空计划价值在2017年被估算为530—620亿欧元。^④2016年,欧盟委员会发布《欧洲太空战略》(Space Strategy for Europe),提出放大太空对欧洲经济社会发展的增益、培育具有全球竞争力和创新性的欧洲航天部门、加强欧洲进入和使用太空的自主权等主要目标。这一战略先后获得欧洲议会和欧盟理事会的支持,为此后的欧洲太空政策提供了纲领性指导。^⑤以这一战略文件为基础,欧盟委员会在2018年提出了总额160亿欧元的预算,以资助伽利略计划等2021—2027年期间的欧盟太空活动。通过三方会议,欧盟委员会、欧洲议会和欧盟理事会就该项预算计划达成部分协议,并于2021年通过,形成“欧盟多年财政预算框架(2021—2027年)”(MEF)。^⑥2022年,欧盟委员会发布新的太空计划,提出制定“太空交通规则”,

^① “Space Race 2.0: Europe Takes on China, Russia and US in Ambitious Plot to Dominate Cosmos,” Express, 22 November 2021, <https://www.express.co.uk/news/science/1525266/space-race-2-europe-esa-manifesto-spacex-china-russia-nasa-moon-mars>.

^② The European Space Agency, “The Business in Space Growth Network,” <https://www.cosmos.esa.int/documents/4100099/4100114/BSGN+overview.pdf/5ef281de-f74a-22d4-0266-b6d3acdb4c02?t=1589789310007>.

^③ European Satellite Services Provider, “The New European Union Space Programme: A Successful European Cooperation Paradigm,” June 23, 2021, <https://www.essp-sas.eu/communication/news/new-european-union-space-programme-successful-european-cooperation-paradigm/>; 齐倩:《欧空局:中国让我反思》,澎湃新闻新闻, https://m.thepaper.cn/baijiahao_13295160.

^④ European Parliamentary Research Service, “EU Legislation in Progress 2021—2027 MFF, EU Space Programme,” May 2021, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/628300/EPRS_BRI\(2018\)628300_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/628300/EPRS_BRI(2018)628300_EN.pdf).

^⑤ European Commission, “Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Space Strategy for Europe,” 26 October 2016, <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/19442/attachments/2/translations/en/renditions/native>.

^⑥ European Parliamentary Research Service, “EU Legislation in Progress 2021—2027 MFF, EU Space Programme”.

助力太空共同基础设施建设。^① 该计划从属于欧盟共同外交与安全政策的基本构架,是与其他大国争夺未来太空安全领域话语权的政府间一体化形式安排。

目前太空领域的一体化安排是在欧盟的监督和部署下,主要由欧空局承担协调各方行动、推动彼此合作的任务。如果将太空事业分为安全和商用两大领域,则可将其视为一个高低级政治交织的复杂议题。分别考察欧盟和欧空局的政策重点后便会发现:欧盟形成于欧洲经济一体化和市场整合的大背景下,其对太空领域的关注在早期更加注重于商业开发和经济效益;欧空局作为政府间机构则着眼于欧洲国家的战略需要和太空能力建设。在2007年出台的“欧洲太空政策”(European Space Policy)中,欧空局负责整个太空政策的上游部分,即科技研发、发射装置生产、基础设施部署等;而欧盟主要负责相应技术和设施的商业应用,如通信、导航、观测等,即太空政策的下游部分,^②二者之间有着明确的职责界定和活动范围。

近年来,欧盟强调的“维护战略自主性与太空安全”,以及欧空局提出的BSGN,表明太空领域的高低级政治议题出现了混合与外溢,两大主体的活动范围难以明确划分。实际上,在欧空局和欧盟的规划和具体目标中,维护太空安全和挖掘太空经济价值一直是被同步提及的,很难按照时间先后顺序进行区分。但以美苏太空竞赛为诱因,可以将欧洲的太空政策视为萌发于保障太空安全和战略自主权的考虑。如前所述,某些议题会因外部因素的变动,从而改变欧洲一体化的进程选择。在美苏太空争霸落幕、太空军备竞赛降温、各国竞相发展太空技术和开发太空资源的背景下,太空领域的发展重点已然发生较大转向。特别是当航天科技开始被广泛应用于民用市场,并展示出可观的商业价值时,欧洲国家基于原有的太空安全合作模式,不断调整欧盟、成员国和欧空局三者之间的关系,在维持既有政府间一体化形式的同时,转向对太空经济利益的维护和拓展,便是自然发生的结果。

^① European Commission Defence Industry and Space, “An EU Approach for Space Traffic Management: For A Safe, Secure and Sustainable Use of Space,” 15 February 2022, https://defence-industry-space.ec.europa.eu/eu-space-policy/eu-space-programme/eu-approach-space-traffic-management_en#:~:text=Space%20Traffic%20Management%20%28STM%29%20encompasses%20the%20means%20and,that%20space%20remains%20a%20safe%20and%20secure%20environment.

^② Commission of the European Communities, “European Space Policy,” 26 April 2007, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52007DC0212&from=EN>; 刘乐明:《欧盟太空政策的历史演进、当前动向与未来挑战》,第76页。

五 结论

通过上述案例,初步验证了本文所提出的分析框架,以理解欧洲一体化的多样性和差异性。如前所述,特定领域的一体化方式并非一成不变,而一体化的形式也不会仅仅局限于固定的议题中,通过议题外溢和形式转换两种变化路径,超国家和政府间两种一体化形式、高级政治和低级政治两类一体化议题,可以实现灵活的结合,而对这种多样进程的解釋则要综合考虑欧盟内外各项影响因素。在本文选取的现实案例中,由于对人员自由流动规范的认同和《申根协定》《都柏林公约》对欧盟移民管理制度的正向影响,欧盟对难民治理这一高级政治议题的主导权逐渐增加,一体化实现了政府间到超国家的形式转换;数字领域的经济价值,以及由此外溢的国家间竞争,使得成员国不仅在技术合作和市场开发的低级政治议题上走向联合,更愿意让渡部分国家主权,以整体的欧盟主权捍卫自身的数字安全;与第一个案例相反,欧盟对疫苗采购的统一安排与各国实际需求的不一致产生了内在矛盾,使得一些国家对欧盟成员这一身份产生怀疑和抵触,EMA 严苛的审批程序更是不利于部分国家恢复社会生产的需要,规范认同和制度依赖的双重消极影响,使得这一低级政治议题出现欧盟权力的流散,一体化开始由超国家向政府间形式转变;最后,他国太空技术与相应政策的领先地位对欧洲产生整体的外部冲击,加之太空技术的经济效益不断凸显,使得欧洲国家先后在太空安全这一高级政治领域和民用航天这一低级政治领域由欧盟、欧空局和主要成员国进行合作安排。

现实的变化与各类风险的叠加,加剧了欧洲一体化进程的不确定性,理论的解释力和预测价值尤显重要。既有理论专注于解释特定时段的一体化现象,或是探究某些类型问题的成因及效果,以及从推动进程的主体、动力、途径入手发现一体化的规律。诚然,没有一种理论可以解决欧洲一体化进程中出现的所有问题,由于现实的复杂性和动态性,既有理论难以捕捉影响一体化方向的所有关键因素,并将它们置于一个统一的分析框架之下。然而,新世纪以来,难民危机、数字安全、疫苗采购、太空政策等欧洲一体化新议题的出现,印证了在商业利益、制度规范和主权地位等核心要素影响下,可能出现高低政治议题外溢和超国家—政府间形式的相互转换。因此,本文尝试将多个影响因素和议题形式纳入一个理论分析框架之中,对既有理论进行整合,以期从更加动态多维的视角解析复杂多变的一体化新现象。

以这一动态框架展望未来的欧洲一体化,差异性与动态性仍是其主要特征。例如,在乌克兰危机和俄欧关系恶化的外部冲击下,欧洲经济绿色转型由低级政治议题外溢为事关欧洲能源安全的高级政治议题。在欧盟采取整体行动疏解能源短缺困境的同时,欧盟内部就“是否进行能源限价以制裁俄罗斯”产生分歧,部分国家认为“保证供应比价格本身更重要”。^①集体行动难以满足欧盟内部的需要,促使各成员国开始采取更符合自身实际需求与利益的行动,例如法国大力发展核能、^②意大利关注其他的天然气供应来源、^③德国则加速发展风能等清洁能源,^④该议题的政府间特征愈发明显。在可预见的未来,由于国际竞争加剧、安全环境动荡,欧洲一体化中的“跨高低级政治”议题将会逐渐增多。面临多重挑战与经济发展的需要,欧盟机构与成员国同时采取行动的情况会愈发显著,或并行不悖,或有所偏离,相应领域的一体化形式则可能在超国家与政府间两端同时有所进展。这既是欧盟制度框架特有的内在张力,又是当下特定背景所塑造的结果。

(作者简介:杨娜,南开大学周恩来政府管理学院教授;程弘毅,南开大学周恩来政府管理学院博士研究生。责任编辑:蔡雅洁)

^① Therese Robinson, “EU Ministers Fail to Agree on Natural Gas Price Cap Proposal, Further Revisions Likely,” No.28, 2022, <https://www.naturalgasintel.com/eu-ministers-fail-to-agree-on-natural-gas-price-cap-proposal-further-revisions-likely/>.

^② “Macron Pushes Nuclear, Hydrogen Power in € 30 Billion Plan to Reverse Industrial Decline,” France 24, 10 December 2021, <https://www.france24.com/en/france/20211012-macron-unveils-e-30-billion-investment-plan-to-re-industrialise-france>.

^③ International Trade Administration, “Italy-Country Commercial Guide: Natural Gas & Renewable Energy,” 26 November 2022, <https://www.trade.gov/country-commercial-guides/italy-natural-gas-renewable-energy>.

^④ “Germany Gets Ready to Deploy More Than 10GW of New Wind Per Year with Historic Package,” WindEurope, 7 April 2022, <https://windeurope.org/newsroom/press-releases/germany-gets-ready-to-deploy-more-than-10-gw-of-new-wind-per-year-with-historic-package/>.