

# 超越自由贸易协定范式

——欧盟联系协定的范式特征、多元路径及其外部治理效应\*

石贤泽

**内容提要:**在法律化的欧盟外部关系样态中,联系协定成为一般自由贸易协定与入盟条约之间的独特范式。无论是在范式特征、内容构成、实施路径还是影响效应上,欧盟联系协定都超越了一般自贸协定范式。欧盟联系协定的范式特征表现为:复合权能导致的“混合协定”法律形式;包含但超出贸易自由化的多维内容;由欧盟、成员国和联合国三方组成的“制度三角”决策体系;欧盟与联合国在规则扩展与制度进入之间的不对称关系格局。在共有范式特征下,基于地理标准、协定方式和联系意图三个维度,欧盟联系协定又内在分化为三种实践路径:作为入盟前准备的联系协定、作为欧盟成员国替代的联系协定和作为与非欧洲国家建立特别待遇关系的联系协定。欧盟联系协定的范式特征和多元路径使得欧盟在外部关系方面产生比一般自贸协定更加深远但又具有差异的影响,在推进贸易自由化的同时,程度不等地进行欧盟规则的对外扩展,形成欧盟与联合国之间的差异化外部治理效应。

**关键词:**自由贸易协定 欧盟联系协定 范式特征 多元路径 外部治理

## 引言

“当代世界政治中的法律化是一个复杂的、多样的拼图”,<sup>①</sup>区域之间和议题之间在法律化程度上各有差异,欧盟外部关系的法律化基于对象国的差异而存在一般自贸协定、联系协定、入盟条约的核心区别。尤其是面对“扩大疲劳症”,<sup>②</sup>欧盟越来越多地

\* 感谢《欧洲研究》审稿专家的修改建议。文中错漏由笔者负责。

① Miles Kahler, “Conclusion: The Causes and Consequences of Legalization,” *International Organization*, Vol. 54, No.3, 2000, p.661.

② Charlemagne, “Europe: A Case of Enlargement Fatigue,” *The Economist*, Vol.379, No.8477, 2006.

尝试通过动态发展的联系协定,确保欧盟边界外的市场同质,<sup>①</sup>在相当程度上成为欧盟扩大政策的必要替代、欧盟外部治理的重要工具。可以说,联系协定成为入盟条约范式之外、超越自贸协定范式的典型外部关系范式。

这一外部关系范式在当前英国脱欧讨论中尤其具有现实关联性。学界热烈讨论的脱欧后的英欧关系可能模式——挪威模式、瑞士模式、土耳其模式、乌克兰模式、加拿大模式和WTO模式——中的大多数是某种路径的联系协定。英欧双方于2018年11月25日首次达成、2019年10月17日历经修改后的《政治宣言》始终强调,未来英欧之间的“总体制度框架可以采用一项联系协定的形式”。<sup>②</sup>

因此,联系协定已经成为一种典型的、独特的欧盟外部关系范式,理应成为欧盟外部关系研究的重要对象和知识热点。但是,国内目前关于欧盟对外经济关系研究大多集中于欧盟自贸区战略研究。<sup>③</sup>这些研究大部分并未将欧盟联系协定与一般自贸协定区别开来。实际上,联系协定与一般贸易协定至少存在市场一体化与贸易自由化范式之间的根本区别。<sup>④</sup>同时,欧盟联系协定也不是整齐划一的外部关系范式,而是内在地具有多元路径,其外部治理影响也存在差异。对此,国内学界仍然缺乏对于联系协定的范式特征与多元路径的整体研究,也缺乏从外部治理视角考察联系协定范式的影响研究。<sup>⑤</sup>基于此,关于欧盟联系协定的范式特征、多元路径、外部治理影响的梳理与分析,无论是对于宏观的国家间关系的法律化认识、中观的欧盟外部关系理解和微观的英欧未来关系模式判断,还是助力国内对于欧盟外部关系的深入研究,均具有重要的知识贡献意义。

---

① Sieglinde Gstohl, “Models of External Differentiation in the EU’s Neighbourhood: An Expanding Economic Community?” *Journal of European Public Policy*, Vol.22, No.6, 2015, pp.854–870.

② European Commission, *Revised Political Declaration*, 17 October 2019, [https://ec.europa.eu/commission/publications/revision-political-declaration\\_en](https://ec.europa.eu/commission/publications/revision-political-declaration_en), last accessed on 3 November 2019.

③ 相关的代表性研究,可参见叶斌:《欧盟贸易协定政策的变化和影响——法律的视角》,载《欧洲研究》,2014年第3期,第104–122页;冯维江:《试析美欧日自贸区战略及对中国的启示》,载《亚太经济》,2015年第1期,第9–15页;张晓通:《欧盟新贸易战略分析及对策》,载《国际贸易》,2016年第4期,第45–47页;王展鹏、夏添:《欧盟在全球化中的角色——“管理全球化”与欧盟贸易政策的演变》,载《欧洲研究》,2018年第1期,第77–97页。

④ Piet Eeckhout, *Future Trade Relations between the EU and the UK: Options after Brexit*, EP Policy Department for External Relations, March 2018.

⑤ 直接或间接讨论联系协定的代表性研究如周明:《乌克兰—欧盟联系国协定与乌克兰危机》,载《欧洲研究》,2014年第6期,第59–81页;陈洁:《欧洲一体化中的外部差异化》,载《国际论坛》,2017年第6期,第7–12页;李琳婧:《欧盟混合协定实施的问题及其影响》,载《哈尔滨师范大学社会科学学报》,2017年第6期,第46–49页;江时学:《从南北关系的新变化看欧盟与拉美关系的特点》,载《国际观察》,2018年第4期,第124–140页;郑先武:《从洛美到科托努——欧盟—非加太贸易体制从特惠向互惠的历史性转变》,载《国际问题研究》,2003年第3期,第29–34页。

## 一 欧盟联系协定的范式特征

在欧盟外部关系中,欧盟联系协定无论在法律上还是实践上,都成为一种独特的范式类型。法律上,联系协定是一种“为必须一定程度上参与共同体体系的非成员国创造的专门的、特别待遇的联系”。<sup>①</sup>《欧洲联盟运行条约》(TFEU)第 217 条(原《欧洲共同体条约》第 310 条,简称第 217 条)是欧盟与第三国达成联系协定的主要法律基础。第 217 条是一项非常灵活的法律条款,允许欧盟与第三国建立多种类型的特别待遇关系,并没有明确其可能的范围与深度。因此,联系协定可以根据欧盟内部一体化和外部形势发展而进行调整。

在实践上,联系协定并非欧盟事先战略谋划,而是基于实用主义方式发展的结果。联系协定的具体范围与欧盟权能的演变一致,最初只有两种类型的联系协定:作为第三国入盟准备的联系协定与支持成员国前非加太殖民地发展的联系协定。20 世纪 90 年代以来,第 217 条被用于建立与不同组别的邻国的特别待遇关系,如不想成为欧盟成员国的欧洲自由贸易联盟国家、不具备欧盟成员国资格的南地中海邻国,以及距离更远的中美洲和拉丁美洲国家。

由此,联系协定成为一个不断发展的欧盟外部关系范式,其共同目标是建立法律和制度框架来发展包含密切的政治与经济合作的特别待遇关系,形成包括法律形式、内容构成、制度体系和关系格局的四个核心范式特征。

在法律形式上,欧盟联系协定基本采用“混合协定”形式。由欧盟和部分或全体成员国同时作为缔约方的协定统称为“混合协定”,由此,欧盟联系协定的缔约方包括:欧盟、欧盟成员国和联系国。这不同于一般自贸协定采取的法律形式。一般自贸协定由欧盟机构缔结和执行,不涉及成员国权能。如 2019 年 2 月 1 日生效的《欧日经济伙伴关系协定》的缔约方只有欧盟和日本,不包含欧盟成员国。混合协定的法律形式使得联系协定的生效不仅要获得欧盟理事会和欧洲议会的同意,还要求所有欧盟成员国基于宪法要求的批准。因此,联系协定创造了一种来自成员国立法机关的“额外强化的一致同意”,<sup>②</sup>这也区别于一般贸易协定。

<sup>①</sup> The Court of Justice, C-12/86 - Demirel v Stadt Schwabisch Gmund, Judgement ECLI:EU:C:1987:400, para. 9.

<sup>②</sup> Marc Maresceau, “A Typology of Mixed Agreements,” in Christophe Hillion and Panos Koutrakos, eds., *Mixed Agreements Revisited: The EU and Its Member States in the World*, Hart Publishing, 2010, p.19.

联系协定采用混合协定形式主要是因为:第一,联系协定是全面性的,它的总体合作框架同时涉及欧盟和成员国的权能范围,需要成员国独立地作为缔约方参与其中。欧盟联系协定是欧盟对外关系工具之一,而欧盟外部关系框架仍然延续共同外交与安全政策(CFSP)权能与TFEU下的外部权能的两极性。<sup>①</sup>所以,许多欧盟联系协定同时基于CFSP权能和TFEU对外行动权能,并不局限于欧盟权能。例如,欧盟与乌克兰的联系协定就属于欧盟共同外交与安全政策的一部分,因此,必须通过成员国的协定缔结来补充联盟权力。第二,混合性常常是避免欧盟机构与成员国之间内部权能争夺、确保条约履行的实用解决方式。<sup>②</sup>第三,联系协定的政治重要性使得欧盟成员国宁愿作为独立的缔约方,而成员国之间政治利益博弈的结果致使联系协定常常成为混合协定,如欧盟与土耳其的联系协定。

在内容构成上,欧盟联系协定具有动态发展的特点,通常包含三个主要维度:政治合作、经济合作和部门性合作。这种全面与系统的构成表明欧盟联系协定具有不同于一般自贸协定的目的,如与欧洲邻国的“经济+政治”意图、与非加太国家的“经济+发展”意图。相比之下,一般贸易协定聚焦于贸易自由化,基本不涉及政治合作内容。

在政治维度上,联系协定具有典型的丰富内容,包括关于政治对话、人权、外交政策合作等条款。20世纪90年代与中东欧国家签订的《欧洲协定》(Europe Agreements)是最早带有政治对话条款的联系协定。自《欧洲协定》签署以来,欧盟始终坚持将人权条款纳入入盟前准备的联系协定,随后也将类似条款纳入其他类型的联系协定,如欧盟-地中海联系协定、<sup>③</sup>意图建立雄心勃勃的政治联系与经济一体化形式的欧盟与东部伙伴关系三国的联系协定。可以说,大多数欧盟联系协定包含了人权、民主等“必要因素条款”,<sup>④</sup>政治维度已构成联系协定一个不可或缺的部分。即使在联系最弱的与非欧洲国家建立特别待遇关系框架的联系协定中,也包含了社会政策规范与核心劳工标准等人权规范内容。

联系协定中的经济合作是指包含并超越贸易自由化的市场一体化。它不仅要求基本要素的自由流动,而且要求立法趋同或接近,参与欧盟法律体系等。市场一体化还要求制定相关的侧翼政策(flanking policies),如竞争政策、公共采购、环境政策、消

<sup>①</sup> Alan Dashwood, "The Continuing Bipolarity of EU External Action," in Inge Govaere et al. eds., *The European Union in the World: Essays in Honour of Marc Maresecau*, Nijhoff, 2013.

<sup>②</sup> 张华:《刍议欧共体对外关系中的混合协定问题》,载《国际论坛》,2007年第3期,第69页。

<sup>③</sup> Lorand Bartels, "A Legal Analysis of Human Rights Clauses in the European Union's Euro-Mediterranean Association Agreements," *Mediterranean Politics*, Vol.9, No.3, 2004, pp.368-395.

<sup>④</sup> Lorand Bartels, *The Application of Human Rights Conditionality in the EU's Bilateral Trade Agreements and Other Trade Arrangements with Third Countries*, European Parliament, November 2008.

费者保护和社会政策等。欧洲经济区协定、欧盟与瑞士的双边协定的特征是签约对象国高度参与欧盟内部市场,超越了贸易自由化的范畴。新近的欧盟-乌克兰联系协定中的“深入和全面的自贸区”(DCFTA)的建立主要是采纳与贸易相关的欧盟法律成果,帮助乌克兰的经济现代化以及与欧盟内部市场的一体化。<sup>①</sup>与传统的自贸区相比,DCFTA的“全面”指的是不仅包括商品的相互市场开放,而且包含服务、竞争、知识产权、能源、公共采购和贸易的技术壁垒等相互市场的开放;DCFTA的“深入”指的是立法趋近的进程,要求联系国将相关欧盟立法适用于国内法律秩序,目标是解决非关税壁垒、创造一个共同法律空间,实现联系国逐渐和部分地整合进欧盟内部市场。

联系协定的第三个维度是部门性政策合作。部门性合作可以通过联系协定设立的制度机构来互动发展,从而推进更深入的一体化进程。它可以在欧盟内部行动范围的变化中得到预示,进而在相关部门政策上靠拢欧盟成员国。联系协定的部门性合作因欧盟与第三国的具体情境而异。例如,欧盟与乌克兰等联系协定涉及的部门性政策合作包括关税合作、能源联盟、运输共同体、刑事司法与警务合作和免签旅行等。特别是乌克兰在能源部门具有能源资源与能源规则同时流动的特征,如俄罗斯输出油气而欧盟推动监管框架等。<sup>②</sup>因此,俄乌联系协定尤其强调能源结构性合作的维度。

以上三个维度的内容构成使得欧盟联系协定不同于单一的、静态的自贸协定,而是类似于提升型的多边主义或双边主义:不具有欧盟成员国资格但又参与欧盟的一体化。<sup>③</sup>联系协定中的第三国在法律的特定部分适用上几乎等同于欧盟成员国,这不是通过纯粹的贸易合作协定就可以实现的,因此,联系协定不是“纯粹的贸易协定”,而是“政治性的贸易协定”。<sup>④</sup>联系协定包含服务与贸易自由化之外的其他政策,如《稳定与联系协定》之于欧盟扩大政策、欧盟与东部伙伴国联系协定之于欧洲邻国政策、欧盟与中美洲国家联系协定之于欧盟发展政策。

在制度体系上,由欧盟、欧盟成员国和联系国三方代表组成的联合机构构成联系协定的基本制度框架——“制度三角”:联系理事会(部长层级)、联系委员会(高级官员层级)和联系议会委员会。联系理事会处于制度金字塔的最高层,其职能主要是:

<sup>①</sup> Odysseas Spiliopoulos, “The EU-Ukraine Association Agreement as a Framework of Integration between the Two Parties,” *Procedia Economics and Finance*, Vol.9, 2014, pp.256-263.

<sup>②</sup> Katarzyna Wolczuk, “Managing the Flows of Gas and Rules: Ukraine between the EU and Russia,” *Eurasian Geography and Economics*, Vol.57, No.2, 2016, p.113.

<sup>③</sup> Adam Lazowski, “Enhanced Multilateralism and Enhanced Bilateralism: Integration without Membership in the European Union,” *Common Market Law Review*, Vol.45, No.5, 2008, pp.1433-1458.

<sup>④</sup> Boris Rigod, “Global Europe: The EU’s New Trade Policy in Its Legal Context,” *Columbia Journal of European Law*, Vol.18, No.2, 2012, p.286.

负责评估联系协定的执行和总体运行;在立法趋近进程中发挥关键作用;决策与争端解决作用;既有的政治对话的主要通道;确定联系委员会的责任。<sup>①</sup> 联系委员会由高级别官员代表组成,辅助联系理事会履行义务。联系议会委员会则是由缔约方直接选举产生的代表组成,其职能局限于审查权,对联系理事会提供建议,但不具有决策权。“制度三角”具有一定程度的集体决策能力,可以推动联系协定内容的动态发展,而无须进行新的协定修改。最新联系协定的制度框架通过建立公民社会平台(Civil Society Platforms)得到进一步发展。<sup>②</sup> 公民社会平台由来自欧盟和联系国的公民社会代表组成,主要与联系协定中的致力于公民社会合作的新条款相关。欧盟与乌克兰联系协定还规定了最高政治级别的年度峰会组织。<sup>③</sup>

联系协定的多层次机构在作用发挥上存在差异,欧盟层面的制度在政策形成中发挥着关键作用,成员国与其他制度行为体分享“责任”,联系国的程序性的和制度性的权利局限于决策塑造,不具有欧盟机构内的代表权和决策权。以《欧洲经济区协定》为例,虽然欧洲自由贸易联盟三国代表参与了关于欧洲经济区相关立法的准备,如欧盟委员会的立法咨询以及欧盟理事会非正式会议(非立法性的会议,主要是政策讨论会议)等,但《欧洲经济区协定》并没有赋予三国以欧盟制度内的决策权。

这种制度决策体系不同于一般自贸协定,因为自贸协定并不存在类似于联系协定的执行与决策上的常设“制度三角”,而是由各缔约方基于条约义务自我执行。它还拥有定期的审查程序,以及争端解决机制等。一般自贸协定的内容调整需要国家间的条约修改谈判才能实现,并不能通过条约内机制来完成。

就关系格局而言,欧盟与联系国之间呈现为一种“平衡的”不平等结构。自贸协定大多创建了互惠的权利与义务,而欧盟联系协定的互惠权利与义务并不要求缔约方之间的义务“平等”。联系协定典型地表现为义务不平等,即欧盟实施单方面优惠,给予联系国在贸易和市场准入上的特别待遇,联系国则获得特权性的法律的、经济的和经济的安排。在早先《雅温得协定》(Yaounde Convention)的案例裁决中,欧洲法院强调互惠条款不是为了确保欧共体与联系国之间义务的平等,义务的不平等是联系协定内在的特殊属性;<sup>④</sup>“联系协定创建与非成员国的特殊的、特权式的联系,该国必须至

<sup>①</sup> David Phinnemore, *Association: Stepping-Stone or Alternative to EU Membership?* Sheffield Academic Press, 1999, p.57.

<sup>②</sup> 如 Article 469 of EU-Ukraine Association Agreement, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:22014A0529\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:22014A0529(01)&from=EN), last accessed on 3 November 2019.

<sup>③</sup> Article 460 of EU-Ukraine Association Agreement.

<sup>④</sup> European Court of Justice, Judgement of Case 87/75 [1976], ECR 129, paras. 22-23.

少在一定程度上参与到欧共体体系”。<sup>①</sup> 在从特惠向互惠的贸易机制转变中,欧盟或者在市场准入上设置有利于联系国的过渡性的、非对称的贸易自由化,或者仍然保留单方面给予联系国的财政援助或发展援助。虽然联系协定建立了联合制度体系,但联系协定作为市场一体化的一种范式,具有强势的基于欧盟法的执行体系和争端解决体系,执行与监督的联合制度的演变会越来越依赖于欧盟规制机构。这些专门机构的活动和功能都深嵌于欧盟制度体系和法律体系内,第三国没有直接参与。<sup>②</sup> 由此可见,联系协定内在地具有一种“平衡的”不平等关系结构,在市场准入、发展援助上,欧盟给予联系国更多便利,但在决策上,联系国不具有欧盟制度中的决策权,反而是欧盟拥有更多的制度权力,要求联系国满足欧盟提出的一系列经济和政治条件,通过这样一种义务与制度的不平等结合形成一种相对平衡的关系格局。这也使得欧盟与联系国之间的关系并非如一般贸易协定一样的平等贸易往来关系,而是类似于欧盟市场开放的同时伴随其法律体系规则向外扩展的外部治理关系。

综上,欧盟联系协定具有四个核心特征:“混合协定”的法律形式;包含政治合作、经济合作和部门性合作三个支柱的条款;由欧盟、欧盟成员国和联系国三方代表组成的联合机构的“制度三角”决策与执行体系;市场准入与规则输出的平衡的不平等关系格局。上述特征使得欧盟联系协定成为超越一般自贸协定的欧盟外部关系范式。

## 二 欧盟联系协定范式的多元路径

欧盟联系协定作为一种外部关系范式,其实践发展使其内在地具有丰富的多元路径。基于地理标准(联系国是欧洲国家还是非欧洲国家)、协定方式(双边协定还是多边协定)和联系意图(入盟准备还是入盟替代),联系协定分化为三种主要实践路径:作为入盟前准备的联系协定、作为欧盟成员国替代的联系协定,以及作为与非欧洲国家建立特别待遇关系的联系协定。

入盟前准备的联系协定只针对欧洲国家,并没有统一模式,但总体上这一类型的联系协定经历了三代发展。

第一代是1961年欧盟与希腊的联系协定、1963年欧盟与土耳其的联系协定,均

---

<sup>①</sup> European Court of Justice, Judgement of the Court in Case 12/86 Demirel v Stadt Schwabisch Gmund [1987], ECR 3719, para. 9.

<sup>②</sup> Halvard Haukeland Fredriksen and Christian N.K. Franklin, “Of Pragmatism and Principles: The EEA Agreement 20 Years on,” *Common Market Law Review*, Vol.52, No.3, 2015, pp.629-684.

具有明确的入盟前准备的目的。两个协定都明确规定:一旦协定运行取得足够进展,欧共体应该审核联系国正式加入的可能性。<sup>①</sup> 欧盟与希腊联系协定最终被入盟条约取代。1963年,欧盟与土耳其签署的《安卡拉协定》(Ankara Agreement)只是提供了发展特别待遇关系的总体框架;1973年又增加了旨在建立关税同盟和引入人员与服务自由流动的附加议定书;1995年,联系理事会通过为建立关税同盟做准备和提高土耳其劳工在欧盟的法律地位的决定(Decision No 1/95)。尽管欧土联系协定是入盟准备工具,但《安卡拉协定》在特定方面比其他联系协定影响要小,双方未能在深化超出关税同盟和劳工地位管理的双边关系上更进一步。

第二代是20世纪90年代欧盟与中东欧国家缔结的《欧洲协定》。1993年欧盟确定入盟的“哥本哈根标准”后,《欧洲协定》成为重要的入盟准备工具。该协定引入政治对话、规定逐步建立双边自由贸易区和形成经济、文化、金融合作的基础;另外,还含有人员流动、服务提供、资本、竞争、法律趋同等条款。《欧洲协定》最终都被入盟条约取代。

第三代是欧盟与西巴尔干国家缔结的《稳定与联系协定》(SAAs),其蕴含的“欧洲前景”(European Perspective)认可参与国的潜在候选国地位,是欧盟扩大政策的重要工具。SAAs很大程度上以早前的《欧洲协定》为模板,“《稳定与联系协定》不仅与《欧洲协定》非常相似,而且它们强烈表达的都是可能的成员国前景”,<sup>②</sup>成为一个联系国与欧盟整合的动态框架,为联系国入盟做好准备。但是,西巴尔干地区面临的特殊挑战使得SAAs不同于《欧洲协定》,最大差别是SAAs聚焦于基于区域合作和友好睦邻基础上的稳定,而《欧洲协定》主要聚焦于经济和政治改革。<sup>③</sup>

替代成员国资格的联系协定只针对欧洲国家,主要有欧盟与欧洲自由贸易联盟三国(挪威、冰岛和列支敦士登)的《欧洲经济区协定》、欧盟与瑞士的双边性部门协定、欧盟与东部邻国三国(乌克兰、摩尔多瓦和格鲁吉亚)的联系协定。欧盟与欧洲自由贸易联盟三国签署的《欧洲经济区协定》于1994年生效,旨在“最大可能地实现商品、人员、服务和资本的自由流动”以及同等的竞争条件,同时加强侧翼政策如研发、环境和社会政策等领域的合作。<sup>④</sup> 出于这一目的,欧洲经济区设立完善的制度结构来确保

<sup>①</sup> Article 28 of the Ankara Agreement and Article 73 of the Athens Agreement, [https://www.ab.gov.tr/\\_117\\_en.html](https://www.ab.gov.tr/_117_en.html), last accessed on 3 November 2019.

<sup>②</sup> David Phinnemore, “Stabilisation and Association Agreements: Europe Agreements for the Western Balkans?” *European Foreign Affairs Review*, Vol.8, No.1, 2003, p.80.

<sup>③</sup> *Ibid.*, p.88.

<sup>④</sup> Preamble and Article 1 of the EEA Agreement, <https://www.efta.int/media/documents/legal-texts/eea/the-eea-agreement/Main%20Text%20of%20the%20Agreement/EEAagreement.pdf>, last accessed on 3 November 2019.

共享的法律规则得到同质解释和适用。欧盟与瑞士的联系协定没有采取全面的单一协定形式,而是采用密集的、部门性的双边协定网络方式。1999年,欧盟与瑞士缔结一系列7个双边部门协定(第一阶段双边协定,包括人员自由流动、贸易的技术壁垒、公共采购、农业、研究、航空运输和陆路运输);2004年,又缔结一系列9个部门协定(第二阶段双边协定,包括申根、信息自动交换、反欺诈、加工农产品、创意欧洲、环境、统计、养老金、教育与培训)。这一特别的部门联系协定形式存在重大局限,尤其是缺乏共同制度框架来管理双边关系的发展,而依赖于瑞士对于欧盟法的自愿趋近。欧盟与东部三个邻国的联系协定是在欧洲邻国政策尤其是“东部伙伴关系”背景下缔结的,以取代旧的《伙伴与合作协定》(PCAs)。该协定签署于2014年,最晚于2017年生效实施,内容包含“深入和全面的自贸区”和部门性合作条款。尽管这三个协定之间存在特定差异,但与其他类型的联系协定相比还是具有一些共同特征:包含欧盟所有活动的全面性框架协定,从贸易到外交安全政策、司法与内务合作,鼓励联系国的立法与欧盟共同体法律的趋近。具有重大意义的是,DCFTAs 涵盖商品和服务贸易以及相关议题如竞争政策、产业政策、知识产权保护和公共采购等,期望由此实现联系国渐进的、部分融入欧盟内部市场。虽然这些联系协定对这些国家的“欧洲抱负”(European aspiration)和“欧洲选择”(European choice)有所认可,但避免直接提及这些联系国的未来成员国前景,因此它们并非入盟前准备工具。

与非欧洲国家建立特别待遇关系框架的联系协定针对的是没有加入欧盟可能的非欧洲国家,包括历史形成的欧盟与非加太国家的联系协定、欧盟与南地中海伙伴关系国家的联系协定、新近针对中美洲和拉丁美洲国家的联系协定。欧盟与非加太国家联系协定最早是1963年的《雅温得协定》,后来被1975年的《洛美协定》扩充取代,2000年又被《科托努协定》取代,这些协定都是基于欧盟基础条约的联系条款制定的。《科托努协定》在原有的发展与贸易合作基础上加上政治对话的支柱,形成包含三个支柱的内容结构:发展合作、经济与贸易合作、政治对话。2010年修改后的《科托努协定》提升了非加太国家之间区域一体化的重要性;第一次将气候变化作为伙伴关系的一个主题;中止贸易特惠,重申《经济伙伴关系协定》的作用。人权、反腐、竞争规则也深嵌于欧盟与非加太国家的联系协定。《科托努协定》将于2020年失效,新联系协定的政治谈判已于2018年9月启动,目前仍在进行中。谈判具有一些困难,因为欧盟提议的动机在于“试图最终脱离捐赠者-接受者的发展关系,将注意力从原先的发展合

作重点转到全面性政治伙伴关系”。<sup>①</sup> 这将使欧盟与非加太国家关系从援助模式转向新贸易伙伴关系模式,欧盟对之进行外部援助的平台机制也会发生改变,第一优先目标的发展合作因此而受到影响。欧盟与南地中海伙伴关系国家联系协定签署的背景是1995年开启的巴塞罗那进程,目的是建立关于政治与安全问题的定期对话、经济贸易与金融合作、社会文化人文事务合作等。<sup>②</sup> 欧盟与7个南地中海国家(突尼斯、摩洛哥、以色列、约旦、埃及、阿尔及利亚和黎巴嫩)在1998-2006年间缔结了双边联系协定,取代20世纪70年代以来的合作协定。2004年,欧洲邻国政策的启动促使欧盟与南部邻国关系进一步扩大和深化,如以换文形式缔结关于农产品、加工农产品和渔业产品的双边协定,缔结新的争端解决议定书。欧盟与中美洲和拉丁美洲国家的联系协定主要基于欧盟发展政策目标,采取区域间联系协定或双边联系协定的形式。欧盟与南方共同市场(Mercosur,包括阿根廷、巴西、巴拉圭和乌拉圭)之间的区域间联系协定谈判开始于1999年,中间几经波折,最终于2016年重启谈判。欧盟与南方共同市场的联系协定计划包含三个支柱:政治与安全事务上的伙伴关系、经济与制度合作、商品与服务上的自贸区。2019年7月,欧盟与南方共同市场在经过20年的谈判后,缔结区域间自贸协定,初步实现区域间联系协定的核心部分。另外,欧盟与智利的双边联系协定于2005年生效,内容涉及政治对话、经济、金融、科学、社会、文化合作和其他几个领域如打击毒品和有组织犯罪等,2018年1月开启更新联系协定的谈判。欧盟于2012年与中美洲国家(哥斯达黎加、萨尔瓦多、危地马拉、洪都拉斯、尼加拉瓜和巴拿马)签订一项区域间联系协定,自2013年起暂时适用,主要包含三个相互补充且同等重要的支柱:政治对话、合作和贸易。

综上所述,联系协定作为欧盟针对特定地区、特定国家的外部关系范式,基于地理位置、协定意图和协定方式的综合标准,分化为三个主要实践路径:作为入盟前准备的联系协定、作为欧盟成员国替代的联系协定,以及与非欧洲国家发展特别待遇关系的联系协定,具体如表1所示。

---

<sup>①</sup> Maurizio Carbone, "The Calm after the Storm: Plurilateral Challenges to the Post-2020 EU-ACP Partnership," *Journal of Common Market Studies*, Vol.57, Issue S1, 2019, p.143.

<sup>②</sup> Geoffrey Edwards and Eric Philippart, "The Euro-Mediterranean Partnership: Fragmentation and Reconstruction," *European Foreign Affairs Review*, Vol.2, No.4, 1997, pp.465-489.

表 1 欧盟联系协定的具体实施

分类标准		协定意图	协定方式	
			双边协定	多边协定
地理位置	欧洲	入盟前准备	与土耳其的联系协定;与希腊的联系协定(已失效);欧洲协定(已失效);稳定与联系协定	
		入盟替代	与瑞士的双边协定;与东部伙伴关系三国的联系协定	欧洲经济区协定
	非欧洲	建立特别待遇关系	欧盟—地中海联系协定;与智利的协定	与非加太国家的《科托努协定》及其更新协定;与中美洲国家的联系协定(已签署,但只是临时适用);与南方共同市场的联系协定(已签署贸易部分)

资料来源:作者参考欧盟网站尤其是欧盟委员会关于贸易协定(<https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/negotiations-and-agreements/>)等相关资料整理制作。

### 三 欧盟联系协定范式的外部治理效应

“外部治理”(external governance)是相对于欧盟“内部治理”而言的概念,意指“欧盟治理的外部化”,是欧盟内部规则和政策扩展至正式成员国之外,使得对象国与欧盟的规范和规则同质或趋近。<sup>①</sup> 扩大进程成为欧盟外部治理的突出成功案例,但在“扩大疲劳症”下,欧盟借助联系协定这一外部关系范式,使得“外部治理超出东欧和波罗的海等地区而程度不等地扩展至欧盟的所有邻国”,<sup>②</sup>乃至更远的非邻国。

<sup>①</sup> Sandra Lavenex and Frank Schimmelfennig, “EU Rules beyond EU Borders: Theorizing External Governance in European Politics,” *Journal of European Public Policy*, Vol.16, No.6, 2009, pp.791-812.

<sup>②</sup> Sandra Lavenex, “EU External Governance in ‘Wider Europe’,” *Journal of European Public Policy*, Vol.11, No.4, 2004, p.683.

“欧盟治理的外径是沿着欧盟与非成员国之间不同类型的联系所形成的群组”,<sup>①</sup>包括准成员国的联系、入盟联系、邻国联系和发展合作联系。这些多元路径构筑的欧盟联系协定范式使得欧盟与联系国之间形成以欧盟为中心的外部治理关系,均包含程度不等的市场一体化和立法趋近,将生成于欧盟内部的规则向外扩展。当然,不同路径的联系协定在外部治理效应上存在差异,从而形成了欧盟与联系国之间的差异化外部治理关系。简而言之,欧盟联系协定范式使得欧盟在外部关系中拥有比一般自贸协定更加广泛和深远的影响力,形成了一般贸易协定所不具有的外部治理效应。可以说,一般自贸协定的核心目标是贸易自由化,而联系协定的核心目标是超越贸易自由化的制度扩散或规范扩散。这种制度扩散或规范扩散乃是外部治理的核心内容构成。

欧盟联系协定中最为成功的外部治理路径是作为入盟前准备工具的《欧洲协定》。通过《欧洲协定》,中东欧国家被锁定于稳定的转型进程,实现规范、规则、制度方面与欧盟的同质,最终于2004年、2007年入盟。在欧盟-土耳其联系协定的外部治理影响下,经过一系列努力,双方自1995年以来结为关税同盟。作为关税同盟的一部分,在产品标准上,土耳其推动国内立法与欧盟的内部市场规则相一致。另外,土耳其还被要求在知识产权、国家补贴等方面执行欧盟规则。<sup>②</sup>总体而言,土耳其在经济标准趋同方面进展顺利,甚至被认定为正常运转的市场经济;在贸易和投资方面很好地融入欧盟市场;在成员国义务承担方面,继续推进与欧盟法律的一致,但进展缓慢。<sup>③</sup>2016年7月15日国内政变失败后发生的政治变化以及2017年宪法改革使得土耳其在司法独立、言论自由方面严重倒退。因此,就土耳其而言,欧盟外部治理影响主要体现在工业产品规则方面,欧盟强制土耳其适用欧盟共同商业政策,但又没有为其提供影响共同商业政策的适当途径,在政治方面的民主人权改善也效果甚微。

在稳定与联系协定的外部治理影响方面,欧盟的意图主要是推动西巴尔干国家的经济与政治稳定、基于共同的政治经济目标来推动区域和解与合作,短期或中期目标更重要的是“稳定”,而不是“联系”。基于贸易、对外直接投资、与欧盟法律趋近的三个维度,通过《稳定与联系协定》对西巴尔干三国(阿尔巴尼亚、马其顿和塞尔维亚)的影响研究表明,SAAs对三国均带来积极影响:三国与欧盟的经济联系得到进一步加强,贸易量大幅增长,对欧盟出口显著增加;对外直接投资水平升高;通过立法协调一

<sup>①</sup> Sandra Lavenex, “EU External Governance in ‘Wider Europe’,” p.683.

<sup>②</sup> Fadi Hakura, “EU-Turkey Customs Union: Prospects for Modernization and Lessons for Brexit,” Chatham House Europe Programme Briefing, December 2018.

<sup>③</sup> European Commission, “Turkey 2018 Report,” SWD(2018) 153 final, Strasbourg, 17 April 2018.

致,使三国的法律体系更趋近欧盟模式。<sup>①</sup>而在区域合作方面,对欧出口占总出口额分别达到79%(马其顿)、77%(阿尔巴尼亚)、66.1%(塞尔维亚),<sup>②</sup>表明三国已经与欧盟达到高度的贸易一体化,但彼此间的区域经济合作仍然有限。在法律趋同方面,SAAs将此前三国的自愿做法变为契约性义务,欧盟委员会可据此进行监督;三国国内立法与欧盟法律体系逐渐趋同,尤其在竞争、国家补贴等领域。<sup>③</sup>区域和解或双边争端解决是西巴尔干地区长期稳定的关键条件,在SAAs长期支持与持续压力下,塞尔维亚与前南国际刑事法庭的合作、塞尔维亚与科索沃双方从技术性对话扩展至政治性对话以实现关系完全正常化、2018年科索沃与黑山边界划定协定的批准生效、2019年马其顿国名的顺利更改,都在推动西巴尔干国家的睦邻友好关系。尤其是在塞尔维亚与科索沃关系正常化方面,两国仍然期望通过解决领土争端、弥合科索沃国家地位分歧、促进友好邻国关系、平等伙伴间合作、放弃暴力来维护欧洲一体化。<sup>④</sup>欧盟的介入推动了西巴尔干地区的安全合作,但主要是受到外部的区域主义影响。<sup>⑤</sup>

在作为欧盟成员国替代的联系协定的外部治理方面,欧洲经济区协定成为“扩大范式以外最为显著的共同体法律输出实例”,<sup>⑥</sup>以至于有学者称之为“弱化版单一市场模式”,即单一市场除去农业和渔业,<sup>⑦</sup>几乎达到入盟工具的效果,实现一种“没有欧盟成员国资格的一体化”,<sup>⑧</sup>使三国成为适用欧盟整体内部市场立法的虚拟成员国。“欧洲经济区将高层次的法律化与中心化的、密集的、排他性的制度化形式结合起来,由此接近一种等级制结构,同时,义务的非对称性通过不同形式的参与进行弥补”。<sup>⑨</sup>欧洲经济区协定确保商品、人员、资本和服务的自由流动,在这些领域,三国服从来自欧盟的外部规则,与欧盟法律保持持续的“法律同质”。鉴于修改后的欧盟基本法与主体

<sup>①</sup> Vladimir Medak, ed., *Effects of Stabilisation and Association Agreements and CEFTA2006 on WB6 European Integration and Regional Cooperation*, Embassy of the Federal Republic of Germany Belgrade, June 2018.

<sup>②</sup> Ibid., p.201.

<sup>③</sup> Ibid., p.202.

<sup>④</sup> Arben Hajrullahu, “The Serbia Kosovo Dispute and the European Integration Perspective,” *European Foreign Affairs Review*, Vol.24, No.1, 2019, p.120.

<sup>⑤</sup> Stefanie Dreiaek, “The Western Balkans Inside, Outside and Between the European Union,” in Bettina Bruns et al., eds., *European Neighbourhood Policy: Geopolitics Between Integration and Security*, Palgrave Macmillan, 2016, p.196.

<sup>⑥</sup> Amichai Magen, “Transformative Engagement Through Law: The Acquis Communautaire as an Instrument of EU External Influence,” *European Journal of Law Reform*, Vol.9, No.3, 2007, p.377.

<sup>⑦</sup> Jacques Pelkmans and Philip Bohler, *The EEA Review and Liechtenstein's Integration Strategy*, Brussels: CEPS, 2013, p.2.

<sup>⑧</sup> Nicolas Rennuy and Peter van Elsuwege, “Integration without Membership and the Dynamic Development of EU Law,” *Common Market Law Review*, Vol.51, No.3, 2014, pp.935-954.

<sup>⑨</sup> Sandra Lavenex and Frank Schimmelfennig, ed., *EU External Governance: Projecting EU Rules beyond Membership*, Routledge, 2010, p.27.

不变的《欧洲经济区协定》之间存在差距,EEA 法院与 EFTA 法院通过合作来尽力确保欧盟法与欧洲经济区法律之间的同质。<sup>①</sup> 欧洲经济区制度架构反映了法律上的等级制,三国正式被排除在欧盟决策之外,欧盟委员会保有独享的倡议权,欧洲自由贸易联盟三国没有实质的共同决策权,但三国在议程设定和政策阐述阶段具有决策塑造权利。例如,欧洲经济区国家在欧盟委员会立法提案阶段参与公开咨询进程,并且可以在立法提案形成后,在欧盟理事会通过共同立场之前提交书面评论意见。<sup>②</sup> 因此,欧洲经济区成为欧盟外部治理的准等级制模式。

在欧盟与瑞士双边协定的外部治理影响方面,联系协定基本上构成一种政府间的扩展版自贸区(FTA Plus),形成了“微观层次的单个政策领域的、部门性的外部治理”。<sup>③</sup> 如果欧洲经济区属于在同质性(homogeneity)与灵活性之间最接近平衡的模式,那么欧盟与瑞士的双边协定对双方来说都不能令人满意,因为它过于强调灵活性而同质性不足。<sup>④</sup> 欧盟与瑞士双边经贸关系缺乏总体性架构,也缺少制度化的政治对话,尤其是瑞士在参与欧盟内部市场及其他政策上无法确保必需的法律同质。因此,欧盟法律没有自动成为双边协定的基础,而是基于“立法等效性”的相互承认,欧盟监管扩展是通过双方规则的协调产生。但在实践上,欧盟几乎只承认以欧盟法律为模板的立法的“等效性”,这就导致瑞士主动将欧盟立法纳入其国内法律体系。双方之间并不具有中心性的协调机构,只是部门性的彼此独立的“混合委员会”(mixed committees)。因此,这一双边联系协定更接近网络式外部治理模式。也就是说,瑞士实质上处于欧盟的差异一体化进程中。<sup>⑤</sup>

在欧盟与东部伙伴关系三国联系协定的外部治理影响方面,自联系协定生效以来,欧盟通过政治性条件约束和范围程度不同的部门一体化,使得东部邻国在与欧盟趋近方面显示出积极的发展效应。在东部伙伴六国中,乌克兰、格鲁吉亚和摩尔多瓦三国在与欧盟整合方面始终处于领先地位。其中,乌克兰又是明显的领先者,<sup>⑥</sup>这可

<sup>①</sup> Halvard Haukeland Fredriksen, "Bridging the Widening Gap between the EU Treaties and the Agreement on the European Economic Area," *European Law Journal*, Vol.18, No.6, 2012, pp.868-886.

<sup>②</sup> European Free Trade Association, "Decision Shaping in the European Economic Area," EFTA Bulletin, 1 March 2009.

<sup>③</sup> Sandra Lavenex and Frank Schimmelfennig, "EU Rules beyond EU Borders: Theorizing External Governance in European Politics," p.797.

<sup>④</sup> Adam Lazowski, "Flexibility and Homogeneity: Two Uneasy Bedfellows," in Steven Blockmans, ed., *Differentiated Integration in the EU: From the Inside Looking Out*, Brussels, CEPS, 2014, p.45.

<sup>⑤</sup> Sabine Jenni, *Switzerland's Differentiated European Integration: The Last Gallic Village?* Palgrave Macmillan, 2016.

<sup>⑥</sup> Eastern Partnership Civil Society Forum, *Partnership Index 2017: Charting Progress in European Integration, Democratic Reform, and Sustainable Development*, December 2018, p.18.

以通过“公民社会论坛”(Civil Society Forum)组织的“东部伙伴关系指数”(Eastern Partnership Index)予以说明。该指数通过三个维度——深入和可持续的民主、与欧盟的一体化或趋同以及可持续发展——来衡量东部伙伴国与欧盟的趋近程度。2017年,在民主指数方面,乌克兰得分为0.71、摩尔多瓦为0.69、格鲁吉亚为0.7;在与欧盟的一体化和趋同指数方面:乌克兰得分为0.72、摩尔多瓦是0.7、格鲁吉亚是0.65;总体趋近指数分别为:乌克兰0.73、摩尔多瓦0.65、格鲁吉亚0.64。<sup>①</sup>“东部伙伴关系指数”反映了签署联系协定以来,三国与欧盟法律和标准的一致性上取得的进步,但即使是作为领先国的乌克兰,2017年对联系协定的执行进展也只达到41%。<sup>②</sup>东部邻国在解决腐败和政治裙带关系问题、缔造独立的司法与检察部门等方面与欧盟民主扩展目标差距较大,表明欧盟与东部伙伴关系三国联系协定的执行效果制约着外部治理的空间。同时,欧盟的正向条件性使得三国即使内部存在政治危机的情况下,也能推动改革和民主转型,向欧盟进一步靠拢。2019年,乌克兰顺利完成总统选举、议会选举和关键机构更替的民主过渡;乌克兰在司法、法治、反腐领域继续建设有效的制度框架;公共行政改革进展仍在持续;DCFTA产生了积极的经济发展效果,《联系协定》仍然是乌克兰政府执政的重要参照,为其提供更加靠拢欧盟的改革蓝图。<sup>③</sup>而缺少《联系协定》的阿塞拜疆、亚美尼亚仅仅关注经济合作,没有进行其他的民主变革。欧盟与东部三国之间的联系协定具有增进联系国之间的区域一体化的愿景,但由于区域冲突、低水平的贸易互补性以及欧亚经济联盟的启动,目前一体化进展缓慢。<sup>④</sup>

就作为赋予非欧洲国家以特别待遇的联系协定的外部治理影响而言,欧盟与地中海邻国的联系协定的目标是与欧盟“分享除了制度以外的一切”,<sup>⑤</sup>实现“邻国欧洲化”。<sup>⑥</sup>欧盟与地中海邻国关系逐渐从贸易交往转向联系协定,使得欧盟不仅在地中海邻国的经济议题上,而且在关乎社会和政治发展的议题上更加积极、要求更高。<sup>⑦</sup>

<sup>①</sup> EaP CFS, Eastern Partnership Index, <https://eap-csf.eu/eastern-partnership-index/#section-fillup-1>, last accessed on 5 April 2017.在这些数值中,1代表最好,0代表最差,0.5代表中间值。

<sup>②</sup> Government Office for European and Euro-Atlantic Integration of Ukraine, *Report on the Implementation of the Association Agreement between Ukraine and the European Union in 2017*, Kyiv, 2018, p.8.

<sup>③</sup> European Commission and High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, “Association Implementation Report on Ukraine,” SWD(2019) 433 final, Brussels, 12 December 2019.

<sup>④</sup> Sieglinde Gstohl, “Models of External Differentiation in the EU’s Neighbourhood: An Expanding Economic Community?” *Journal of European Public Policy*, Vol.22, No.6, 2015, p.864.

<sup>⑤</sup> Romano Prodi, “A Wider Europe— A Proximity Policy as the Key to Stability,” Speech at Sixth ECSA-World Conference, Speech/02/619, Brussels, 5-6 December 2002.

<sup>⑥</sup> Andrea Gawrich et al., “Neighbourhood Europeanization through ENP: The Case of Ukraine,” *Journal of Common Market Studies*, Vol.48, No.5, 2010, pp.1209-1235.

<sup>⑦</sup> Jean-Pierre Cassarino, “The EU-Tunisian Association Agreement and Tunisia’s Structural Reform Program,” *Middle East Journal*, Vol.53, No.1, 1999, pp.59-60.

这些联系协定是在不给予欧盟成员国资格前提下推动地中海地区的安全、经济与政治变革的结构性试验。其目标不是法律同质,而是法律趋近,主要采取一种渐进性的、功能性的立场。在内部市场和贸易条款上,联系国有义务采纳欧盟规则,而在其他领域,对欧盟规则的采纳不是法律义务,而是政治承诺。这些联系协定还基于条件性进行民主扩展,主要是采用治理模式,而非关联模式与影响力模式。<sup>①</sup> 治理模式主要通过联系国的功能性合作扩展民主原则。落实联系国的承诺主要通过国家《行动计划》,对承诺的监督主要通过欧盟委员会的“进展报告”,联系理事会也会给予补充性监督。鉴于突尼斯是第一个与欧盟签署联系协定的南地中海国家(1995年),因此,本文简要结合突尼斯的个案以管窥豹。欧盟与突尼斯的联系协定“因为主张监管框架的全面协调而超越现存的核心框架”,<sup>②</sup>在政治议题上主要聚焦民主、人权与法治。双方于2008年完成联系协定所约定的关税消除,建立工业产品自贸区;2012年建立“优先伙伴关系”(Privileged Partnership),实施相应的《行动计划》。突尼斯也成为欧盟在联系国民主转型上投入较多的国家,从早期欧盟提供的不同部门和不同形式的救助计划开始,一直伴随着突尼斯的民主转型。突尼斯政治与安全显现积极发展的趋势,但在经济上进展甚微。<sup>③</sup> 2014年,突尼斯成功举行新宪法生效后的大选和总统选举,成为阿拉伯之春以来欧盟民主扩展的成功案例。2015年10月,欧盟与突尼斯启动关于DCFTA的谈判,试图使之成为支持突尼斯民主巩固的关键组成部分。

欧盟与非加太国家联系协定因为其法律的强制性、全覆盖和制度框架被誉为“南北合作的独特模式”,<sup>④</sup>其核心是推动非加太国家的发展,并且强调发展包含经济的、社会的、文化的多个面向。在当前新协定谈判进程中,欧盟在推动贸易自由化的同时确立可持续发展目标。同时,欧盟通过与经济收益相联系的方式将政治条款和人权条款包含进来。在具体运行中,欧盟对非加太国家通过对“善治”概念的限定、《经济伙伴协定》和《科托努协定》的修改等治理机制,利用其权力优势对非加太国家强加自身的政治意愿和经济议程,<sup>⑤</sup>同时,这种非对称性伴随着欧盟在非加太集团内实现了人

① Sandra Lavenex and Frank Schimmelfennig, “EU Democracy Promotion in the Neighbourhood: From Leverage to Governance?” *Democratization*, Vol.18, No.4, 2011, pp.885-909.

② Abdelali Jbili and Klaus Enders, “The Association Agreement between Tunisia and the European Union,” *Finance & Development*, Vol.33, No.3, 1996, p.19.

③ E. Cohen-Hadria, ed., *The EU-Tunisia Privileged Partnership - What Next? EuroMeSCo Joint Policy Study*, IEMed, April 2018.

④ Jean Bossuyt et al., “The Future of ACP-EU Relations: A Political Economy Analysis,” *ECDPM Policy and Management Report 21*, January 2016.

⑤ Nikki Slocum-Bradley and Andrew Bradley, “Is the EU’s Governance ‘Good’? An Assessment of EU Governance in Its Partnership with ACP States,” *Third World Quarterly*, Vol.31, No.1, 2010, pp.37-44.

的发展与经济增长上的非均衡进步;<sup>①</sup>而在政治对话方面,实际上是非洲而非整体的非加太集团一直都是欧盟感兴趣的和平与安全合作、移民合作的主要关注对象。<sup>②</sup>欧盟-中美洲联系协定是区域间协定的成功案例,符合欧盟通过贸易和联系协定推动其他地区的区域一体化意愿。虽然该区域联系协定还处于批准生效进程中,其影响潜力有待观察,但仅从目前适用效果来看,“欧盟通过联系协定的贸易支柱在推动中美洲的劳工和环境权利上取得积极效果,公民社会会议在监督贸易与可持续发展方面具有有限但积极的作用”。<sup>③</sup>

欧盟联系协定的外部影响可以说是超越了欧盟现有的第一代自贸协定和新一代自贸协定的范式影响。欧盟“新一代自贸协定”是自2006年欧盟“全球欧洲”通讯宣布后谈判达成的自贸协定,欧盟与所选择的第三国开启全面性的自贸协定谈判,内容涵盖服务、投资、公共采购、知识产权、竞争、贸易和可持续发展。<sup>④</sup>欧盟与韩国、中美洲、新加坡等的自贸协定即属于此类型。就此而言,联系协定与某些新型自贸协定具有相似性,如二者都采用混合协定的形式等。欧洲法院2017年5月16日的第2/15号咨询意见认为,欧盟-新加坡FTA中关于间接投资和投资争端解决的内容属于共享权能的范畴,欧盟无权单独缔结,需要成员国的批准,<sup>⑤</sup>欧新自贸协定由此采用混合协定的形式。第一代自贸协定则是在2006年以前所缔结的自贸协定,范围更加有限,主要涵盖的是商品贸易,农产品是到后期才加入谈判。相较于自贸协定的贸易自由化而言,联系协定为欧盟与联系国之间的渐进经济一体化做了铺垫,确立了提升型的经济和贸易关系的条件,目标是市场一体化/市场同质,属于深度的经济一体化。联系协定还促使联系国采纳部分共同体法律,动态适应变化中的欧盟法律,形成程度不等的法律一致性。因此,欧盟联系协定具有新旧自贸协定范式所缺失的一体化和法律趋近目标。

可见,从多元实施路径的外部治理效果来看,欧盟联系协定已经成为入盟条约范式与一般自贸协定范式的中间范式,虽不具有扩大政策的完全欧洲化效应,但其外部

<sup>①</sup> Maurizio Carbone, “Purposefully Triggering Unintended Consequences: The European Commission and the Uncertain Future of the EU-ACP Partnership,” *The International Spectator*, Vol.54, No.1, 2019, p.49.

<sup>②</sup> Kudrat Virk, “Conclusion,” in Anmita Montoute and Kudrat Virk, eds., *The ACP Group and the EU Development Partnership: Beyond the North-South Debate*, Palgrave Macmillan, 2017, pp.349-350.

<sup>③</sup> Isabelle Ioannides, *The Trade Pillar in the EU-Central America Association Agreement*, European Parliamentary Research Service, October 2018, p.47.

<sup>④</sup> Marjut Hannonen, “Implementation of EU Free Trade Agreements,” *Global Trade and Customs Journal*, Vol. 12, No.11-12, 2017, p.423.

<sup>⑤</sup> Opinion 2/15 of the Court (Full Court), Free Trade Agreement between the European Union and the Republic of Singapore, ECLI:EU:C:2017:376, 16 May 2017.

治理效应又超越一般自贸协定的影响,较好地保障了欧盟与联系国之间相互依赖的深度和强度。对欧洲一体化而言,联系协定所形成的状态是欧盟治理横向维度的外部差异化。<sup>①</sup> 联系协定的混合协定属性和多元实施路径使其成为满足不同现实情境需要的欧盟外部治理工具,并取得差异化的外部治理效果。

#### 四 结语

欧盟联系协定所具有的规则投射、规则移植或规则采纳的外向推力形成欧盟国际行为体属性的一个标志维度,成为替代欧盟扩大政策、超越一般自贸协定的典型外部关系范式,是欧盟通过共同体法律对联系国的“变革性参与”或治理输出。<sup>②</sup> 欧盟联系协定在欧盟外部关系法律与实践中获得生命力,与欧盟一体化进程的结构、制度、政策等的发展密切相连,并且成为欧盟支持基于规则的多边贸易体系的战略性工具,其特殊性和重要性显而易见,对其未来发展需要关注五个方面。

第一,联系协定与欧盟共同外交与安全政策形成的欧盟对外行动的两极性及其一致性问题。欧盟作为内在碎片化、多层次的政治体系,在外部关系中确保横向的、纵向的以及制度上的政策一致性方面面临巨大的挑战。<sup>③</sup> 欧盟联系协定的“混合协定”法律形式使得即使在《里斯本条约》生效后,欧盟对外行动仍然处于双支柱结构,不断发展的、日益重要的联系协定与共同外交与安全政策如何有机统一于欧盟这一新兴国际行为体的对外行动,成为制约联系协定和共同外交与安全政策的重要因素。如在欧盟对外民主扩展进程中,联系协定与共同外交与安全政策所运用的工具手段的一致性与有效性的提升至关重要。通过利用欧盟外部关系中的联系协定,欧盟委员会不断扩张其外部政策范围,增加其在欧盟体系内的相对制度权力,而欧盟联系协定的部分内容以及欧盟外部关系中的共同外交与安全政策仍然由成员国组成的欧盟理事会控制。因此,欧盟联系协定中制度行为体之间的一致协调尤为重要。

第二,联系协定范式的制度体系和关系格局使得该协定作为一个进程和结构,虽

---

<sup>①</sup> Dirk Leuffen et al., *Differentiated Integration: Explaining Variation in the European Union*, Palgrave Macmillan, 2013.

<sup>②</sup> Amichai Magen, “Transformative Engagement Through Law: The Acquis Communautaire as an Instrument of EU External Influence,” p.362.

<sup>③</sup> Simon Nuttall, “Coherence and Consistency,” in Christopher Hill and Michael Smith, eds., *International Relations and the European Union*, Oxford University Press, 2005.

然可以通过多元路径追求外部治理效果,但由于其外部治理更多地沿用“扩散式路径”,<sup>①</sup>仍然不可避免地存在缺乏民主责任制和宪政合法性等问题。“欧盟治理由权威、资源、行动能力和合法性组成”。<sup>②</sup>其治理权威来自欧盟条约和共同体既有法律;资源包括监管能力、金融工具、市场等相关政策领域准入;治理能力由行为体和制度之间的互动来塑造;治理体系的合法性在决定新政策权限、代表权和参与权等问题上极为重要。相较于联合国而言,欧盟在权威、资源和行动能力上都具有绝对优势,但只有具有合法性尤其是治理进程合法性的联系协定才能使欧盟在第三国发挥累积性的、高效的和正当的影响。联系协定呈现的“非欧盟成员国的一体化”表明,联系国在程序上和制度上的权利局限于决策塑造,不涉及欧盟机构内的代表权或决策权,并且基本上绕过国家议会审查而要求一国采纳众多欧盟法律。这就隐含着下列矛盾:第三国接受欧盟规则的同时也间接接受欧盟制度的决策权威,但第三国又不能参与制度决策进程,由此产生了不民主的“等级制阴影”,有“软帝国主义”<sup>③</sup>之嫌疑。欧盟联系协定所包含的范围广度和制度化程度,使得欧盟联系协定需要解决外部差异化所造成的内容和参与方面的差距。因此,欧盟联系协定需要进行一些制度上的包容性改革,至少是治理进程方面的若干制度改革,推动参与式民主的发展。如新近出现的一些新制度发展端倪:成员国政府与欧盟委员会会议(格鲁吉亚模式)、东部伙伴关系三国与欧洲议会之间互派代表团等,都是值得继续探索和推进的。

第三,联系协定范式在外部治理上的区域化导向与效果差异问题。虽然欧盟联系协定大多是双边的,但即使是双边联系协定也具有强烈的区域导向,如与东部伙伴关系国家的联系协定、与南地中海国家的联系协定。欧盟与南方共同市场、中美洲国家之间的区域间联系协定更是将区域关注作为重点。这就使得联系协定的影响不仅具有区域间的差异,而且存在区域内国家间的差别,尤其是区域内的发展不平衡问题,如西巴尔干国家、东部伙伴关系国家差距,会影响欧盟经济发展与民主扩展目标,使得欧盟所追求的特定国家示范效应与失衡的区域结构发生张力,很难真正产生欧盟追求的榜样扩散的效果。

第四,联系协定对于联系国国内变化产生影响的机制与方式研究。联系协定对于

---

<sup>①</sup> Tanja A. Borzel and Thomas Risse, “From Europeanisation to Diffusion: Introduction,” *West European Politics*, Vol.35, No.1, 2012, pp.1-19.

<sup>②</sup> Lykke Friis and Anna Murphy, “The European Union and Central and Eastern Europe: Governance and Boundaries,” *Journal of Common Market Studies*, Vol.37, No.2, 1999, p.214.

<sup>③</sup> Bjorn Hettne and Fredrik Soderbaum, “Civilian Power or Soft Imperialism? The EU as a Global Actor and the Role of Interregionalism,” *European Foreign Affairs Review*, Vol.10, No.4, 2005, p.539.

联系国的市场、制度、监管和规范变化等诸多进程产生了影响。这种影响是如何运用外部激励、金融和技术援助、国际论坛内的社会化以及外交示威等机制的?其方式是通过直接的政府间讨价还价,还是通过认知共同体或其他非国家精英?欧盟的对外变革性参与总体上具有如下特征:(1)自上而下的动力,集中于政府间的讨价还价和官僚交流;(2)改革推动的法律主义的、技术官僚的方式;(3)运用“以回报促强化”的条件性;(4)定期监督和报告在满足改革基准上的进展;(5)通过金融和技术援助来帮助改革;(6)渐进地建立和发展“社会化论坛”。<sup>①</sup>虽然目前欧盟联系协定主要运用的是直接的政府间讨价还价方式,但多元路径的存在表明,联系协定的成功在于对于以上机制的综合运用。这种综合运用的方法在双边和区域框架之间存在差异,需要更进一步的具体分析与比较。

第五,联系协定作为欧盟外部关系的典型范式,在脱欧后的英欧新关系建构中的创新性运用问题。欧盟联系协定的典型范式特征之一是全面的内容和灵活动态发展,可以包含政治对话、贸易自由化以及广泛的部门合作,并且其具体路径可以由欧盟和联系国依据总体情势进行类型选择及后续动态发展方式。英欧之间的经济交往和制度合作的强相互依赖使得二者需要建立一种超越自贸区的总体关系模式,这就有可能使联系协定成为适合于脱欧后的英欧关系新建构的法律关系范式。首先可以明确的是,英欧联系协定将会是双边性的入盟替代协定:在新型贸易与投资协定基础上,增加政治性的深度安全防务合作,以及某些部门性合作如数据跨境流动等。但是,英国作为欧盟原先成员国的历史身份、与欧盟紧密的制度与政策合作关系,可能会使其尝试更多地参与欧盟决策体系,实现欧盟外部治理的规则扩展与制度扩展的统一,减少欧盟现有联系协定在外部治理上的非对称性与民主赤字问题。当然,这将挑战欧盟联系协定范式的制度变革,尤其是在英欧联系协定的“制度三角”决策体系的设计上。

总之,欧盟联系协定作为一个路径多元的欧盟外部关系范式,通过其内容和制度的共有范式特征发挥较为积极的外部治理作用,成为欧盟这一新兴国际行为体的独特外部关系工具,但同时也存在与其他工具手段的互补、民主合法性赤字、区域化差异、制度创新等核心挑战,需要在法律和实践继续发展。

(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> Amichai Magen, “Transformative Engagement Through Law: The Acquis Communautaire as an Instrument of EU External Influence,” p.381.